




3 1761 11224452 0





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761112244520>











c 11  
318

40



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Wednesday, November 1, 2006  
Thursday, November 2, 2006  
Wednesday, November 8, 2006

Le mercredi 1<sup>er</sup> novembre 2006  
Le jeudi 2 novembre 2006  
Le mercredi 8 novembre 2006

**Issue No. 10**

**Fascicule n° 10**

**Sixth, seventh and eighth meetings on:**

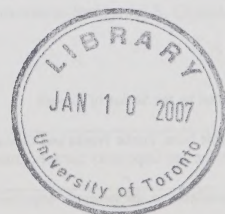
The present state of the domestic  
and international financial system

**Sixième, septième et huitième réunions concernant :**

La situation actuelle du régime  
financier canadien et international

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, P.C. |
| Fitzpatrick | * LeBreton, P.C.       |
| Goldstein   | (or Comeau)            |
| Gustafson   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (or Fraser) | Tkachuk                |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*October 26, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson substituted for that of the Honourable Senator Fitzpatrick (*November 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*November 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Gustafson substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*November 7, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus  
et

Les honorables sénateurs :

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, C.P. |
| Eyton       | * LeBreton, C.P.       |
| Fitzpatrick | (ou Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (ou Fraser) | Tkachuk                |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 26 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 2 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 2 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 7 novembre 2006*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 1, 2006  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:05 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Meighen, Moore and Tkachuk (9).

*In attendance:* June Dewetering, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study of the present state of the domestic and international financial system. (*For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Topic: Study on Hedge funds.

**WITNESSES:**

*Autorité des marchés financiers:*

Jean St-Gelais, President and CEO.

*Ontario Securities Commission:*

David Wilson, Chair.

*Department of Finance Canada:*

Serge Dupont, Assistant Deputy Minister;

Jeremy Rudin, General Director.

At 4:10 p.m., Mr. Wilson and Mr. St-Gelais each made a statement and answered questions.

At 5:40 p.m., Mr. Dupont made a statement and together, with the other witness, answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, November 2, 2006  
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:45 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> novembre 2006  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein, (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Meighen, Moore et Tkachuk (9).

*Également présente :* June Dewetering, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son examen de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Sujet : Étude concernant les fonds de couverture.

**TÉMOINS :**

*Autorité des marchés financiers :*

Jean St-Gelais, président-directeur général.

*Commission des valeurs mobilières de l'Ontario :*

David Wilson, président.

*Ministère des finances Canada :*

Serge Dupont, sous-ministre adjoint;

Jeremy Rudin, directeur général.

À 16 h 10, MM. Wilson et St-Gelais font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 17 h 40, M. Dupont fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 2 novembre 2006  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein, (*président*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Dawson, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen and Tkachuk (8).

*In attendance:* Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study of the present state of the domestic and international financial system. *(For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.)*

Topic: Study on hedge funds.

WITNESSES:

*Montreal Exchange:*

Léon Bitton, Vice-President, Research and Development;

Jacques Tanguay, Vice-President, Regulatory Division.

*Front Street Capital:*

Gary P. Selke, President.

At 10:55 p.m., Mr. Bitton and Mr. Tanguay each made a statement and answered questions.

At 12:15 p.m., Mr. Selke made a statement and answered questions.

At 12:45 p.m., the Honourable Senator Goldstein took the Chair.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2006  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:10 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte and Moore (9).

*In attendance:* June Dewetering, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study of the present state of the domestic and international financial system. *(For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.)*

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Dawson, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen et Tkachuk (8).

*Aussi présente :* Sheena Starky, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son étude sur la situation actuelle du régime financier canadien et international. *(Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.)*

Sujet : Étude concernant les fonds de couverture.

TÉMOINS :

*Bourse de Montréal :*

Léon Bitton, vice-président, Recherche et développement;

Jacques Tanguay, vice-président, Division de la réglementation.

*Front Street Capital :*

Gary P. Selke, président.

À 10 h 55, MM. Bitton et Tanguay font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 15, M. Selke fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 45, l'honorable sénateur Goldstein occupe le fauteuil.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2006  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiel S. Grafstein, *(président)*.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte et Moore (9).

*Aussi présente :* June Dewetering, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son examen de la situation actuelle du régime financier canadien et international. *(Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.)*



Topic: Study on Hedge funds.

**WITNESSES:**

*BluMont Capital:*

Stephen J. Kangas, President.

*Hillsdale Investment Management Inc.:*

Christopher Guthrie, President;

Arun Kaul, Chief Operating Officer.

*Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada:*

Colleen Moorehead, President and CEO, Nexient Learning Inc. and Representative of the Task Force.

At 4:10 p.m., Mr. Guthrie, Mr. Kaul and Mr. Kangas each made a statement and answered questions.

At 5:34 p.m., Ms. Moorehead made a statement and answered questions.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

Sujet : Étude concernant les fonds de couverture.

**TÉMOINS :**

*BluMont Capital :*

Stephen J. Kangas, président.

*Hillsdale Investment Management Inc. :*

Christopher Guthrie, président;

Arun Kaul, chef des opérations.

*Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada :*

Colleen Moorehead, présidente-directrice générale, Nexient Learning Inc. et représentante du Groupe de travail.

À 16 h 10, MM. Guthrie, Kaul et Kangas font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 17 h 34, Mme Moorehead fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 1, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:05 p.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system (study on hedge funds).

**Senator Jeremiah S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, welcome to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This committee is one of the oldest committees in Parliament. We are delighted to welcome witnesses to a study we are undertaking about hedge funds in Canada, North America and around the world.

This committee was established right after Confederation, and its terms of reference were to deal with banking, trade and commerce. It is the only committee, by its terms of reference, with a responsibility for at least looking at questions that affect the economy as a whole. For the last several years, our committee has been looking at key issues that affect the economy as a whole, not only the financial sector but things that affect productivity, efficiency and the workings of our national economy.

We decided to focus on those issues where we think there is either a lack of knowledge or a lack of information to ourselves and to the public. After a number of discussions, we decided to focus this hearing on hedge funds, which we think are in the trillions of dollars. We do not even know the scope of hedge funds globally. Given the size and scope of our relationship with the United States and the integrated nature of our economies and the priority we have to give to financial global stability, it is imperative that Canadian policy-makers understand what is happening to hedge funds in Canada, the United States and, we hope, around the globe.

During our discussions several weeks ago with U.S. regulators and representatives of the financial services industry in New York, hedge funds emerged as a key issue. We thought we would look at this as quickly as possible, particularly in light of a number of high-profile hedge fund failures and the increasing number of investors, banks, pension funds and mutual funds, both sophisticated and retailers, who are now investing in this rather unique financial vehicle.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> novembre 2006

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international (étude sur les fonds de couverture).

**Le sénateur Jeremiah S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Mesdames et messieurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui est l'un des plus anciens comités parlementaires. Nous sommes heureux d'accueillir nos témoins dans le cadre de notre étude sur les fonds de couverture au Canada, en Amérique du Nord et dans le reste du monde.

Notre comité a été créé au lendemain de la Confédération avec pour mandat de se pencher sur les questions concernant les banques et le commerce. C'est le seul comité qui, en vertu de ce mandat, est chargé d'examiner tout ce qui peut avoir une incidence sur notre économie. Depuis plusieurs années, nous nous penchons donc sur les grandes questions qui touchent notre économie en général, pas uniquement dans le secteur financier, mais bien dans toutes les dimensions qui sont susceptibles d'avoir un effet sur la productivité, l'efficacité et le fonctionnement de notre économie nationale.

Nous avons décidé d'étudier des questions pour lesquelles soit nous-mêmes, soit la population manquent de connaissances et d'informations. Après discussions, nous avons décidé de faire porter cette séance sur les fonds de couverture qui, selon certaines évaluations, se chiffrent en milliards de dollars. En fait, on ne connaît même pas leur valeur exacte à l'échelle internationale. Étant donné l'ampleur et la nature de nos liens commerciaux avec les États-Unis et le caractère intégré de nos deux économies, de même que la priorité qu'il faut accorder à la stabilité des marchés financiers mondiaux, nous nous sommes dits qu'il était impératif que les décideurs canadiens comprennent ce qui se passe du côté des fonds de couverture au Canada et aux États-Unis et, nous l'espérons, dans le monde.

Les fonds de couverture sont d'ailleurs ressortis comme un enjeu de fonds lors des entretiens que nous avons eu avec les autorités de réglementation américaines et des représentants de l'industrie des services financiers à New York, il y a quelques semaines. Nous nous sommes dits que nous devions examiner cette question le plus rapidement possible, surtout après les faillites retentissantes de firmes de placement spéculatif et le nombre croissant d'investisseurs — petits épargnants tout comme investisseurs avertis — de banques, de fonds de pension et de fonds communs de placement qui investissent aujourd'hui dans ce véhicule financier pour le moins particulier.



In June of 2004, based on the numbers we were given, we estimated that the Canadian hedge funds were at \$26 billion. We hope to update that number during this hearing. In North America, we know it is in the trillions.

We heard from hedge funds during our recent study on consumer issues in the financial sector, and we recommended in our report some time ago that an eminent person should be appointed by the government to review the regulatory oversight, if any, of these funds. That was not done, so we decided to return to this question.

A key caution remains for us regarding the extent to which and the methods by which these new financial products should be regulated or supervised in order to provide consumers and domestic financial markets some confidence. This committee is open-minded on the question of regulation. We want to know more about the nature, scope and risk to investors in the economy. We were encouraged to do this study by the Governor of the Bank of Canada last week, which accelerated our hearing.

I should say to our listening audience that this is being watched from coast to coast and on the Internet. We ask our Canadian viewers to please give us their views. We are interested not only in the views of the witnesses but also in the views of the Canadian public who are watching these hearings.

We are delighted to welcome our first two witnesses, Mr. Jean St-Gelais, president and CEO of the Autorité des marchés financiers, and an old friend of mine, Mr. David Wilson, the recently appointed chair of the Ontario Securities Commission.

**David Wilson, Chair, Ontario Securities Commission:** If it is all right with you, we will jointly make some opening remarks. I will begin and Mr. St-Gelais will chime in. I will finish and then be delighted to answer questions. We are pleased to be appearing before this committee.

Your interest in hedge funds is especially timely given the growth of this new product in both the Canadian and the global market places. In our opinion, the hedge fund industry in Canada has an appropriate oversight framework, but that does not mean that we cannot and will not do more to ensure that investors are appropriately protected.

Our remarks will be divided into three areas: First, I will describe the general framework for the regulatory regime for hedge funds; second, Mr. St-Gelais will look at the current hedge fund landscape in Canada; and, third, we will outline recent regulatory initiatives involving the hedge fund product. After that, we will be more than happy to answer your

D'après les chiffres qui nous ont été communiqués, en juin 2004, on estimait que les fonds de couverture canadiens représentaient 26 milliards de dollars. Nous espérons d'ailleurs pouvoir actualiser cette donnée à l'occasion de la présente séance. En Amérique du Nord, nous savons que les fonds de couverture représentent des billions de dollars.

Lors de notre récente étude sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur financier, il a été question des fonds de couverture et, dans le rapport que nous avons produit il y a quelque temps déjà, nous recommandions au gouvernement de charger un éminent Canadien d'examiner la fonction de surveillance réglementaire de ces fonds, si toutefois il en existe une. Comme cela n'a pas été fait, nous avons décidé de rouvrir ce dossier.

Nous voulons, par-dessus tout, déterminer dans quelle mesure il convient de réglementer ou de surveiller ces nouveaux produits financiers afin de redonner une certaine confiance aux consommateurs et au marché financier canadien, et voir quelle méthode il conviendrait d'adopter pour cela. Le comité n'a pas d'idée préconçue sur la question de la réglementation. Nous voulons en savoir davantage sur la nature et la portée des risques que courent les investisseurs. Encouragés, la semaine dernière, par le gouverneur de la Banque du Canada, nous avons décidé d'accélérer notre étude.

Je dois préciser que nous sommes retransmis sur le Web à travers le Canada. Nous invitons les Canadiens qui nous regardent à nous faire part de leurs points de vue, parce que nous voulons recueillir non seulement celui des témoins, mais aussi celui de notre auditoire.

Nous sommes très heureux d'accueillir nos deux premiers témoins, Jean St-Gelais, président et PDG de l'Autorité des marchés financiers ainsi qu'un vieil ami à moi, David Wilson, qui a récemment été nommé à la tête de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

**David Wilson, président, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario :** Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous nous partagerons les remarques liminaires. Je vais ouvrir le ban, M. St-Gelais prendra le relais et je conclurai. Nous nous tiendrons alors prêts à répondre à vos questions. Nous sommes très heureux de comparaître devant votre comité.

L'intérêt que vous portez aux fonds de couverture tombe à point nommé étant donné la progression très marquée de ce nouveau produit sur les marchés canadiens et internationaux. Nous estimons qu'il existe un cadre de surveillance approprié pour l'industrie des fonds de couverture au Canada, ce qui ne veut pas dire que nous ne pouvons pas et n'allons pas faire davantage pour nous assurer que les investisseurs soient bien protégés.

Nous nous proposons de vous entretenir de trois grandes questions. Je commencerai par vous décrire le cadre général dans lequel se situe le régime de réglementation des fonds de couverture et M. St-Gelais vous dressera ensuite un portrait de la situation actuelle des fonds de couverture au Canada. Enfin, nous vous décrirons les toutes dernières initiatives en matière de

questions. If we are unable to answer your questions fully today, we will undertake to provide you with detailed answers in short order.

The first area is a regulatory framework for hedge funds in Canada and the U.S. Hedge funds are investment pools using various strategies to generate absolute positive returns for investors in all market conditions. Traditionally, hedge funds have attracted assets from institutional investors and wealthy, sophisticated individual investors. Canada does have a regulatory framework applying to hedge funds.

In Canada, hedge fund portfolio managers must be registered with securities regulators. The people and the firms who actively manage hedge fund portfolios are all registered as portfolio managers with Canadian securities regulators. In addition, the people who distribute the hedge fund securities must also be registered with securities regulators. Hedge fund portfolio managers must follow the requirements governing registered portfolio managers. These include requirements related to proficiency, suitability, compliance and disclosure.

This registration requirement has existed in Canada for decades. This oversight system is supported by a compliance regime that checks compliance with securities laws and rules and by an enforcement regime that deals with breaches of securities laws and rules.

Senator Grafstein mentioned that the senators were recently in New York and had discussions about the U.S. hedge fund market. As you know, there is an important difference between the Canadian and American regulatory regimes. In the U.S., hedge fund portfolio managers are not required to register with the U.S. Securities and Exchange Commission, SEC. There is a safe harbour exemption that virtually all hedge fund portfolio managers use in the U.S. to avoid registration. The SEC recently tried to introduce a requirement for registration of hedge fund portfolio managers, but this proposed rule was overturned in the U.S. courts.

Hedge fund portfolio managers in Canada must be registered with regulators. The umbrella group of Canada's 13 provincial and territorial securities regulators, the Canadian Securities Administrators, CSA, is considering a change that would further distinguish our regulatory framework from the U.S. regime.

réglementation pour les fonds de couverture. Après cela, nous serons très heureux de répondre à vos éventuelles questions. Si nous ne parvenons pas à répondre entièrement à toutes vos questions aujourd'hui, nous nous ferons un devoir de vous faire parvenir très rapidement des réponses par écrit.

Commençons donc par le cadre réglementaire pour les fonds de couverture au Canada et aux États-Unis. Les fonds de couverture sont en fait des consortiums d'investissement qui recourent à diverses stratégies afin d'obtenir des rendements très élevés pour les investisseurs, que le marché soit haussier ou baissier. Habituellement, ces fonds attirent surtout des investisseurs institutionnels et des épargnants bien nantis et avertis. Il n'existe pas, au Canada, de cadre réglementaire pour les fonds de couverture.

Cependant, les gérants de portefeuille doivent être enregistrés auprès des organismes de réglementation des valeurs mobilières. Toutes les personnes morales et physiques qui gèrent des portefeuilles de fonds de couverture sont enregistrées en qualité de gérants de portefeuille auprès des organismes de réglementation. De plus, ceux qui distribuent des titres de fonds de couverture doivent aussi être enregistrés auprès des mêmes organismes de réglementation. Les gérants de portefeuille de fonds de couverture doivent se conformer aux exigences s'adressant aux gestionnaires de portefeuille : compétence, pertinence des produits en fonction de la clientèle, respect des normes et divulgation.

La divulgation obligatoire existe au Canada depuis des décennies. Ce régime de surveillance est prolongé par un régime de conformité, qui consiste à vérifier le respect des lois et des règlements sur les valeurs, de même que par un régime d'application qui s'enclenche en cas d'infraction aux lois et règlements sur les valeurs.

En introduction, le sénateur Grafstein a précisé que des sénateurs ont récemment eu des entretiens à New York au sujet du marché américain des fonds de couverture. Comme vous le savez, il existe une différence marquée entre les régimes réglementaires canadiens et américains. Aux États-Unis, les gérants de portefeuille de fonds de couverture ne sont pas tenus de s'enregistrer auprès de la Securities and Exchange Commission, la SEC, puisque dans ce pays, presque tous les portefeuillistes ont recours à une exonération, dite « règle refuge », leur permettant de ne pas s'inscrire auprès de la SEC. Celle-ci a récemment tenté d'imposer l'enregistrement obligatoire aux gérants de portefeuille de fonds de couverture, mais cette proposition a été renversée par les tribunaux américains.

Au Canada, les gérants de portefeuille de fonds de couverture doivent être enregistrés auprès des organismes de réglementation. Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ou ACVM — regroupant les 13 organismes provinciaux et territoriaux de réglementation des marchés — envisagent de modifier notre cadre réglementaire, ce qui aurait pour résultat de le différencier encore plus du régime américain.

In early 2007, the Canadian Securities Administrators, which is the oversight body for all the 13 regulators in Canada, will propose a requirement for all hedge fund administrators, often called managers, to register in addition to the existing registration requirement for portfolio managers of hedge funds.

Hedge fund administrators manage the day-to-day operations of hedge funds, including valuations, marketing plans, investor relations, and so on. This new proposal by the Canadian Securities Administrators to register administrators will be subject to the usual public consultation process. I believe such a registration requirement for hedge fund administrators makes a great deal of sense, and we intend to move forward with it early next year.

Let me now turn to the current hedge fund landscape in Canada. What distinguishes hedge funds from other pool investment vehicles is that they are comparatively sophisticated investment strategies. Unlike mutual funds, they can use certain trading strategies, leverage and instruments, including derivatives, to capitalize on market inefficiencies.

Over the past decade, hedge funds under management have grown significantly. Globally, the industry now manages more than U.S. \$1 trillion. Canada's market represents 2 per cent of the global hedge fund market, about \$27 billion based on the latest numbers that we have. Of that \$27 billion, approximately \$11 billion is invested by Canadian pension funds.

**The Chairman:** I do not mean to interrupt, but we have a factual problem. In the United States, we believe the North American number was somewhere between \$1.5 trillion and \$2 trillion. We are not sure whether that included global or just North American investment. We believe it was just North American. Those numbers were from 2005 or 2006. When you give us your numbers, tell us the date you have to ensure we were not under counting.

**Mr. Wilson:** These numbers are from the end of 2004. They are still a bit out of date. New numbers will be coming in soon for Canada.

**The Chairman:** When do you expect those new numbers?

**Mr. Wilson:** Very soon.

**The Chairman:** This year?

**Mr. Wilson:** Yes.

**Senator Angus:** From where do you get the numbers?

**Mr. Wilson:** Investor Economics is the source.

**The Chairman:** We will ask them to come to see if we can get the source of that information. It is important for us to understand the scope of the matter.

**Senator Moore:** Are all numbers here in U.S. dollars?

Au début 2007, en effet, l'ACVM — qui se charge de la surveillance au nom des 13 organismes de réglementation canadiens — proposera que l'on impose l'enregistrement aux administrateurs de fonds de couverture à l'instar de ce qui se fait pour les gérants de portefeuille de fonds de couverture.

Les administrateurs de fonds de couverture sont chargés des opérations courantes, comme la valorisation des fonds, les plans de commercialisation et les relations avec les investisseurs. La proposition d'ACVM d'imposer l'enregistrement à cette catégorie de portefeuilliste sera soumise au processus habituel de consultation publique. Nous estimons que cette obligation est très logique et nous avons l'intention d'agir en ce sens dès le début de l'année prochaine.

Passons à présent à la situation actuelle des fonds de couverture au Canada. Ceux-ci se distinguent des autres véhicules de placement commun en ce sens qu'ils font appel à des stratégies d'investissement comparativement plus pointues. Contrairement aux fonds communs de placement, les fonds de couverture s'appuient sur des stratégies boursières différentes et des instruments à fort levier financier, comme les produits dérivés, pour miser sur les inefficacités du marché.

Au cours des 10 dernières années, le nombre de fonds de couverture gérés s'est considérablement accru. Le marché mondial des fonds de couverture se chiffre maintenant à plus de 1 billion de dollars américains. Le marché canadien, quant à lui, représente 2,2 p. 100 du marché international, soit quelque 27 milliards de dollars, d'après les derniers chiffres dont nous disposons. Sur cette somme, près de 11 milliards ont été investis par des fonds de pension canadiens.

**Le président :** Je répugne à vous interrompre, mais nous avons un problème de chiffres. Aux États-Unis, on nous a dit que le marché nord-américain représente entre 1,5 et 2 billions de dollars. Nous pensons qu'il s'agit de la valeur du marché nord-américain, mais il peut aussi s'agir du marché mondial. Ces chiffres nous ont été donnés pour 2005 ou 2006. Quand vous nous citez des chiffres, pourriez-vous nous indiquer la date à laquelle ils correspondent pour que nous ne sous-estimions pas ce marché.

**M. Wilson :** Mes chiffres datent de fin 2004. Ils sont un peu dépassés, mais nous en obtiendrons très prochainement de nouveaux.

**Le président :** Quand les attendez-vous?

**M. Wilson :** Très bientôt.

**Le président :** Cette année?

**M. Wilson :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Et d'où les obtiendrez-vous?

**M. Wilson :** De Investor Economics.

**Le président :** Eh bien, nous inviterons cette firme de venir nous rencontrer pour aller à la source de cette information. Il est important que nous appréhendions parfaitement l'envergure de ce marché.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que tous les chiffres qui apparaissent ici sont en dollars américains?



**Mr. Wilson:** Yes, these are U.S. dollars.

**Senator Goldstein:** Canadian?

**Mr. Wilson:** The figure of \$27 billion is the estimated amount invested in Canada in hedge funds. I believe that is U.S. dollars.

**Senator Goldstein:** Our information is that it was Canadian dollars; \$26.6 billion.

**The Chairman:** We are trying to clarify the numbers. It would be appreciated if you could help our staff so that we can understand the scope of what you are talking about.

**Mr. Wilson:** After today's meeting, we will give your staff our staff's best estimate of what the numbers are and when the updated numbers will be coming out.

**The Chairman:** Yes, and the source.

**Mr. Wilson:** We will give you the original source, the most up-to-date numbers we have, and when the new updates are coming.

Of the \$27 billion — and let us assume that that is the right number for Canadian hedge fund investment — approximately \$11 billion is invested by Canadian pension fund investors; a small amount, about \$1.6 billion, is invested by foreign clients of Canadian hedge fund managers; and \$14 billion of the \$27 billion is invested by individual Canadians, either of high net worth or retail investors. Over half of the \$14 billion invested by individual Canadians was invested through hedge fund-linked PPNs or principal protected notes. I will speak about that in more detail later. The Canadian market is growing at about 30 per cent plus per annum.

**Jean St-Gelais, President and Chief Executive Officer, Autorité des marchés financiers:** As the industry expanded, more and more hedge fund-like products were sold to retail investors. One concern we have is that retail investors and some of the registered financial advisers may not fully understand hedge funds and their risks.

Senators, I am sure you have read media coverage about the hedge fund companies, for example, Portus and Norshield. I am sure you will understand that what I say about Portus and Norshield is limited to material already in the public domain.

The investigations of the collapse of Portus and Norshield involve allegations of fraud. A recent report of the review by the task force headed by Tom Allen to modernize the securities legislation in Canada found that in both funds, investors' monies were not invested as indicated in offering documents. It has been alleged that investor funds were used improperly.

**M. Wilson :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** Et pour les Canadiens?

**M. Wilson :** Le chiffre de 27 milliards de dollars est une estimation de ce qui aurait été investi dans les fonds de couverture au Canada et je crois qu'il s'agit de dollars américains.

**Le sénateur Goldstein :** Nous, on nous a dit qu'il s'agissait de 26,6 milliards de dollars canadiens.

**Le président :** Nous essayons de tirer tous ces chiffres au clair. Nous apprécierions beaucoup que vous puissiez aider notre personnel à mieux cerner ce dont vous parlez.

**M. Wilson :** Après la réunion, je transmettrai à votre personnel les estimations les plus récentes établies par notre service, puis je lui communiquerai des mises à jour au fur et à mesure.

**Le président :** C'est cela, et vous en préciserez la source.

**M. Wilson :** Nous vous indiquerons la source et vous communiquerons les tout derniers chiffres dont nous disposons que nous actualiserons par la suite.

Sur ces 27 milliards de dollars — et supposons pour un instant que ce soit le bon chiffre pour les fonds de couverture canadiens — près de 11 milliards ont été investis par des fonds de pension canadiens; un peu moins, soit 1,6 milliard de dollars, par des clients étrangers de gérants de fonds de couverture canadiens et 14 milliards par des particuliers canadiens, que ce soit des investisseurs à actif net élevé ou des épargnants. Près de la moitié des 14 milliards de dollars investis par des particuliers canadiens l'ont été par le truchement de billets à capital protégé dont le rendement dépend de la performance d'un fonds de couverture sous-jacent. Je reviendrai là-dessus un peu plus tard. Le marché canadien progresse à raison de 30 p. 100 par an ou moins.

**Jean St-Gelais, président-directeur général, Autorité des marchés financiers :** À la faveur de l'expansion de ce secteur, de plus en plus de produits de type fonds de couverture ont été vendus à des épargnants. Nous craignons que ces épargnants et même certains conseillers financiers enregistrés ne comprennent pas vraiment le fonctionnement des fonds de couverture ni les risques qu'ils représentent.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous avez sans doute lu la presse au sujet des faillites de firmes spécialisées dans les fonds de couverture, comme Portus et Norshield. Vous comprendrez, j'en suis sûr, que tout ce que je vais dire au sujet de Portus et de Norshield est fondé sur des renseignements qui sont du domaine public.

Les enquêtes menées au sujet de ces deux faillites portent sur des allégations de fraude. Un rapport récent, produit dans le cadre de l'examen auquel se livre le groupe de travail dirigé par Tom Allen — chargé de la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada — nous apprend que, pour ces deux fonds, les épargnes des investisseurs n'ont pas été placées de la façon indiquée dans les notices d'offre. Il est donc allégué que les fonds des investisseurs ont été improprement utilisés.

The Canadian Securities Administrators launched enforcement proceedings against both companies. The charges laid in the *Portus* case include unregistered trading and failing to meet the duties as fund manager. Furthermore, *Portus* is being prosecuted in Ontario under provincial statute. The RCMP is also investigating the company.

The Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada commissioned a research report on both *Portus* and *Norshield*. The report did not identify any gaps in the regulatory regime for hedge funds. However, it did say that more compliance checks on the firms might have raised red flags earlier.

Finally, the latest hedge fund story to attract considerable attention involves *Amaranth*. It appears Canadians own about 3 per cent of *Amaranth*, which is based in the U.S. It is important for the committee to know that *Amaranth*'s huge investment losses were the result of high-risk investment decisions. There have been no allegations of malfeasance.

None of these cases involves a failure of our framework of securities regulation. Moreover, these cases do not by themselves suggest the need for additional regulation.

**Mr. Wilson:** I will turn to our final point, the current regulatory initiatives involving hedge funds. Last May the Ontario, Quebec and British Columbia securities commissions completed a review of hedge funds in Canada. The review was undertaken in response to the recent growth of retail investment in hedge funds and to failure of the three funds Mr. St-Gelais mentioned earlier. The review concluded that our regulatory regime offers an appropriate framework to regulate pooled investment vehicles, including hedge funds. However, it did note several areas of concern, one of them being principal protected notes. Individual Canadian retail investors have invested approximately \$8 billion in principal protected notes that are linked to hedge fund performance. A segment of this market is comprised of deposit notes issued by deposit-taking institutions, including banks. These principal protected notes are not covered by any securities law disclosure requirements because they are sold as bank deposits and are not securities in technical terms.

Here are a few examples of our concern about principal protected notes. They give retail investors access to an asset class for which no prospectus is required or vetted by a securities commission. Investors may not be getting sufficient disclosure about principal protected notes regarding their structure, fees and risks. Some registrants make referrals to clients to purchase principal protected notes without ascertaining whether it is in the client's best interests, and some registrants selling

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont entamé des procédures de mise à exécution contre les deux firmes en question. Dans les accusations portées contre *Portus*, il est question de transactions non consignées et de non respect des devoirs du gérant de fonds. De plus, *Portus* est poursuivie en Ontario en vertu de la loi provinciale et la GRC fait enquête à son sujet.

Le Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada a commandé un rapport de recherche sur les affaires *Portus* et *Norshield*; celui-ci n'a constaté aucune lacune dans le régime réglementaire des fonds de couverture. Il signale toutefois que des contrôles de conformité plus fréquents auraient permis de tirer plus tôt la sonnette d'alarme.

Enfin, le tout dernier incident très médiatisé concernant un fonds de couverture, d'une attention médiatique considérable, a été celui d'*Amaranth*, aux États-Unis. Il est important que le comité sache que les énormes pertes d'*Amaranth* sont dues à la décision d'investir dans des instruments à haut risque. Dans ce cas, on ne parle pas de délit d'action.

Notre cadre de réglementation des marchés financiers n'a été remis en cause ni dans le cas de *Portus*, ni dans celui d'*Amaranth*. En outre, aucune de ces deux affaires n'exige l'adoption de règlements additionnels.

**M. Wilson :** Je vais passer au dernier volet de notre intervention, soit les initiatives actuelles prises dans le domaine de la réglementation des fonds de couverture. En mai dernier, les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique ont réalisé un examen des fonds de couverture au Canada. Celui-ci se voulait une réponse à l'augmentation récente du volume de placements par des épargnants dans des fonds de couverture et à la faillite des trois fonds dont M. St-Gelais vous a parlé. Les auteurs de cet examen ont conclu que notre régime de réglementation s'appuie sur un cadre adapté pour régir les véhicules de placements communs, dont font partie les fonds de couverture. Cependant, ils font état de plusieurs sujets de préoccupation dont les billets à capital protégé. Les épargnants canadiens ont investi quelque 8 milliards de dollars dans ce genre de produits financiers dont la performance dépend du rendement d'un fonds de couverture sous-jacent. Un segment de ce marché est composé de billets à capital protégé émis par des institutions de dépôt, notamment des banques. Les billets à capital protégé ne sont pas visés par les dispositions de divulgation des lois sur les valeurs parce que, sur un plan technique, ils sont vendus en tant que dépôts bancaires et non en tant que titres spéculatifs.

Voici quelques exemples de ce qui nous préoccupe à propos des billets à capital protégé. Ces instruments permettent à des épargnants d'accéder à une classe d'actifs pour laquelle aucun prospectus n'est exigé et qui n'a pas à être validée par une commission des valeurs mobilières. Les investisseurs risquent de ne pas obtenir suffisamment de renseignements au sujet de ces billets à capital protégé en ce qui concerne leur structure, les commissions de gestion imposées et les risques qu'ils comportent.

principal protected notes may not be meeting the know-your-client and suitability obligations they have — two pillars for ensuring fairness to retail investors.

The Canadian Securities Administrators are currently studying the concerns associated with principal protected notes that are sold as deposits outside the ambit of securities law. We believe it is important to ensure that investors receive prospectus-level disclosure about principal protected notes. We also believe that principal protected notes should be sold by a knowledgeable salesperson who understands the product and the purchasing needs of the client.

[Translation]

**Mr. St-Gelais:** In conclusion, I wish to underscore that the Canadian securities authorities have ways and means at their disposal that we think are appropriate for overseeing hedge funds in Canada. Rest assured that we are still working on improving our tools so that our regulatory framework is as appropriate as possible for finding the right balance between consumer protection and the integrity of the Canadian capital markets. I wish to reiterate our support for your committee's work and to thank you for your invitation.

[English]

**The Chairman:** That is a tremendous introduction.

**Senator Angus:** As I think you know, we put our foot in the water with this subject back in June, when we were finishing a study on consumer issues relating to the securities business. People from the securities commission testified.

**Mr. Wilson:** We are aware of the report.

**Senator Angus:** You are aware that on June 8 and June 16 your predecessor was here. In any event, it is true we have been hearing more and more about hedge funds. In New York, we heard much about the landscape in the U.S. I think you said the regulatory landscape is different.

**Mr. Wilson:** That is correct.

**Senator Angus:** These are elementary questions, for the reasons the chairman said earlier. We hear about private equity funds and hedge funds and we are told some private equity funds are hedge funds. Is there a standardized definition?

**Mr. Wilson:** I will try to give one. I will do my best to standardize the definition, because there are different varieties of hedge funds. A hedge fund is essentially a pooled investment vehicle, meaning many investors put their money into a single pool of assets and a manager invests those assets in a series of

Certains courtiers attirés conseillent à leurs clients d'acheter de tels billets sans s'être d'abord assurés que cela va dans leur meilleur intérêt. D'autres courtiers qui vendent ces billets à capital protégé peuvent ne pas se conformer aux deux obligations fondamentales à la prestation d'un service équitable aux épargnants, soit la nécessité de connaître le client et le fait de lui proposer des produits qui lui conviennent.

L'ACVM est en train d'examiner ces préoccupations liées aux billets à capital protégé qui sont vendus en tant que véhicules de dépôt échappant à la portée des lois sur les valeurs. Nous estimons important de veiller à ce que les investisseurs soient informés au sujet des billets à capital protégé par le biais des prospectus. Nous sommes également convaincus que ces billets devraient être uniquement vendus par des personnes averties qui comprennent le produit et les besoins de leurs clients.

[Français]

**M. St-Gelais :** En conclusion, je tiens à souligner que les autorités canadiennes en valeurs mobilières ont à leur disposition des moyens et des outils que nous considérons appropriés pour superviser les fonds de couverture au Canada. Soyez assurés que nous travaillons toujours à améliorer l'ensemble de nos outils de manière à ce que notre encadrement réglementaire soit le plus approprié possible pour trouver le juste équilibre entre la protection des consommateurs et l'intégrité des marchés des capitaux canadiens. Permettez-moi enfin de réitérer notre appui aux travaux de votre comité et nous vous remercions de votre invitation.

[Traduction]

**Le président :** Merveilleuse introduction!

**Le sénateur Angus :** Comme vous le savez sans doute, nous avons tâté ce sujet en juin dernier au moment où nous apportions une touche finale à notre étude sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur financier. Nous avons alors accueilli des témoins de la Commission des valeurs mobilières

**M. Wilson :** Nous connaissons ce rapport.

**Le sénateur Angus :** Et vous savez que les 8 et 16 juin, votre prédécesseur est venu ici. Quoi qu'il en soit, il est vrai que nous entendons de plus en plus parler des fonds de couverture. À New York, il en a beaucoup été question dans nos échanges sur la situation des marchés financiers aux États-Unis. Je crois vous avoir entendu dire que la situation est différente au Canada.

**M. Wilson :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Je vais vous poser des questions élémentaires pour les raisons formulées par le président, tout à l'heure. On a entendu parler de « fonds privés » et de fonds de couverture, et l'on nous a dit que certains fonds privés sont en fait des fonds de couverture. Existe-t-il une définition normalisée?

**M. Wilson :** Je vais essayer de vous en donner une. Je vais essayer de mon mieux pour normaliser la définition, parce qu'il existe différents types de fonds de couverture. Un fonds de couverture est essentiellement un véhicule de placements communs, ce qui veut dire que plusieurs investisseurs mettent



securities. What makes a hedge fund different from a regular pool investment vehicle, called a mutual fund, is that the investment strategies are very diverse. The capital going into a hedge fund can be invested in stocks and bonds. It can be levered, invested in derivatives, in credit derivatives and in commodities — a host of different assets that mutual funds are not permitted to invest in. There are rules restricting what mutual funds can buy.

**Senator Angus:** What rules are those?

**Mr. Wilson:** Securities regulators have rules that prescribe what mutual funds can do — for example, limitations of leverage, limitations on shorting securities. For hedge funds there are no limitations. They can do whatever they want to maximize the return to their investors. Creativity is unlimited, but typically they are market instruments that are bought and structured in sophisticated ways. Sometimes they are structured to get risk reduced on a net basis and sometimes, as Mr. St-Gelais mentioned, with funds like Amaranth, they are structured with high risk, and with high risk you sometimes have huge losses. Amaranth lost \$6 billion in two weeks. Hedge funds can be risky or low-risk. There is a big spectrum of risk under the umbrella of hedge funds, but they use sophisticated trading strategies to get returns.

**Senator Angus:** Is there any standard degree of gearing? We talk about the leverage, the initial fund, the first counter party and then the next counter party. How far does it go, or is it limitless?

**Mr. Wilson:** As regulators, we impose no rules on leverage for hedge funds.

**Senator Angus:** One difference from the U.S., as you have pointed out, is that there is some measure of regulation already in place in Canada.

**Mr. Wilson:** Yes.

**Senator Angus:** There is no regulation in the U.S. since the striking down of the *Goldstein* case. The measure of regulation is already in place here, if I understand it.

**Mr. Wilson:** It is the portfolio manager.

**Senator Angus:** That is not the hedge fund manager?

**Mr. Wilson:** It is. There are three entities I should describe. There is the fund itself.

**Senator Angus:** Is that a limited liability partnership?

leur argent en commun, dans des actifs collectifs, et que le gérant du fonds place ces actifs dans des titres. Les fonds de couverture se différencient des véhicules de placements communs, appelés fonds communs de placement, en ce sens que les stratégies d'investissement sont très variées. Le capital d'un fonds de couverture peut être investi dans des actions ou dans des obligations. Il peut être à fort effet de levier financier, comme dans le cas des dérivés, des produits dérivés de crédit et des produits de base — autant d'actifs différents dans lesquels les fonds communs de placement ne peuvent investir compte tenu des règles qui les régissent.

**Le sénateur Angus :** Quelles sont ces règles?

**M. Wilson :** Les organismes de réglementation du commerce et des valeurs mobilières appliquent des règles qui prescrivent aux fonds communs de placement ce qu'ils peuvent faire, par exemple en limitant les effets de levier sur lesquels ils peuvent miser et en leur interdisant les ventes à découvert. Dans le cas des fonds de couverture, il n'existe aucune contrainte de ce genre. Ils peuvent faire ce qu'ils veulent pour maximiser leur rendement. Leurs administrateurs peuvent donc faire preuve d'une créativité sans borne, mais en règle générale, il s'agit d'instruments financiers très complexes. Certains sont structurés pour réduire le risque net, mais comme M. St-Gelais le disait, il arrive que des fonds, comme Amaranth, reposent sur des spéculations à haut risque au point qu'ils peuvent encaisser des pertes normes. Amaranth a perdu 6 milliards de dollars en deux semaines. Les fonds de couverture peuvent être à haut risque ou à faible risque. Il existe tout un éventail de risques pour ce produit, mais tous les fonds de couverture font appel à des stratégies spéculatives destinées à optimiser le rendement.

**Le sénateur Angus :** L'effet de levier financier est-il normalisé? On parle de facteur de multiplication, puisqu'il y a un investissement initial dans le fonds, la première contrepartie, puis une autre contrepartie. Jusqu'où peut-on aller ou est-ce illimité?

**M. Wilson :** L'effet de multiplication des fonds de couverture n'est pas encadré par les organismes de réglementation.

**Le sénateur Angus :** La différence par rapport aux États-Unis, comme vous l'avez dit, c'est qu'au Canada nous avons déjà adopté certaines mesures réglementaires.

**M. Wilson :** Effectivement.

**Le sénateur Angus :** Il n'existe pas de règlement aux États-Unis depuis la décision *Goldstein*. En revanche, à ce que je sache, il existe déjà une certaine réglementation ici.

**M. Wilson :** Qui concerne les gérants de portefeuille.

**Le sénateur Angus :** Pas les administrateurs de fonds de couverture?

**M. Wilson :** Aussi. Nous avons affaire à trois entités que je vais vous décrire. Il y a d'abord le fonds lui-même.

**Le sénateur Angus :** Est-ce un partenariat à responsabilité limitée?

**Mr. Wilson:** The fund is usually a corporation that has the ability to redeem shares. It is an open-ended corporation. That is the fund. No one regulates the fund per se.

In Canada we regulate the portfolio manager, which is another entity separate from the fund. The portfolio manager is registered in Canada and is overseen, which is not the case in the United States.

The third entity is the administrator of the hedge fund. That person is not registered in Canada yet. As I said in my remarks, the intention is to require registration of administrators of funds, including administrators of mutual funds and hedge funds, all pool vehicles, and we at the Canadian Securities Administrators are making the proposal early next year to register that third body. Once that is in place, the administrator will be registered just as the portfolio manager is now registered. The fund itself will not be registered and overseen.

**Senator Angus:** Are the administrator and the portfolio manager sometimes the same?

**Mr. Wilson:** Yes, quite often. It is called a corporate group.

**Senator Angus:** Those managers have to register today.

**Mr. Wilson:** The portfolio managers do, yes.

**Senator Angus:** With whom do they register? Is it with the Ontario Securities Commission or in the province in which they do business?

**Mr. Wilson:** They have to register with all the provinces where their head offices exist.

**Senator Angus:** How does the registration process work? Do they have to show that they have a license from the Investment Dealers Association?

**Mr. Wilson:** You apply to register with the local securities commission in the province where you do business. To be registered, you have to meet certain compliance requirements: proficiency, competency, integrity and financial solvency are the touchstones for getting registration.

**Senator Angus:** If it is in Montreal, for example, the person would come and say, "I am XYZ. I have a hedge fund. I am the portfolio manager, and I want to register."

**Mr. St-Gelais:** Exactly.

**Senator Angus:** I am there as the president of that company. What do I have to go through? Do I have to pay a fee?

**Mr. St-Gelais:** You have to pay fees for registration. Perhaps they are not high enough, but there are fees. We do a security check for a criminal record. We ask about proficiency. We ask whether you have completed level one of the chartered financial analyst designation. We also look at integrity, good character,

**M. Wilson :** En règle générale, le fonds est une société par action qui est en mesure de racheter ses actions. C'est une société à capital variable. Personne ne réglemente le fonds en tant que tel.

Au Canada, nous réglementons le gérant de portefeuille, qui est une entité distincte du fonds. Le gérant du fonds est enregistré et il est surveillé, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.

La troisième entité est l'administrateur du fonds de couverture. Cette personne n'est pas encore inscrite au Canada. Comme je le disais dans mes remarques liminaires, nous avons l'intention d'imposer l'enregistrement des administrateurs de fonds, y compris des administrateurs de fonds communs de placement et des fonds de couverture, pour tous les véhicules spéculatifs, et l'ACVM a l'intention d'en faire la proposition au début de l'année prochaine. Une fois que ce nouveau régime sera en place, les administrateurs seront enregistrés tout comme les gérants de portefeuille. Quant aux fonds, ils ne seront ni enregistrés, ni surveillés.

**Le sénateur Angus :** Peut-il arrivé que l'administrateur et le gérant de portefeuille soient la même personne?

**M. Wilson :** Assez souvent en fait, et ils forment alors un regroupement.

**Le sénateur Angus :** Les gérants doivent s'enregistrer aujourd'hui.

**M. Wilson :** Oui! Les gérants de portefeuille.

**Le sénateur Angus :** Auprès de qui s'enregistrent-ils? Auprès de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ou de leur province?

**M. Wilson :** Ils doivent s'enregistrer dans toutes les provinces où ils ont un bureau.

**Le sénateur Angus :** Comment fonctionne l'enregistrement? Ces gens-là doivent-ils montrer qu'ils détiennent un permis de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières?

**M. Wilson :** Il leur faut faire une demande auprès de la commission des valeurs mobilières de la province où ils font affaires. Pour s'enregistrer, ils doivent se conformer à certaines exigences dont les pierres de touche sont l'efficacité, la compétence, l'intégrité et la solvabilité financière.

**Le sénateur Angus :** Supposons que la personne veuille s'inscrire à Montréal. Elle se présente et déclare « Je m'appelle Untel et j'administre un fonds de couverture. Je suis gérant de portefeuille et je veux m'inscrire ».

**M. St-Gelais :** C'est cela.

**Le sénateur Angus :** Il rajoute qu'il se présente en tant que président de la société. Que doit-il faire ensuite? Que doit-il payer?

**M. St-Gelais :** Il devra payer un droit d'enregistrement, sans doute pas très élevé, mais tout de même. Nous n'effectuons pas de vérification de sécurité en ce qui concerne le casier judiciaire. Nous nous renseignons sur la compétence. Nous demandons aux candidats à l'inscription s'ils ont obtenu le premier degré



competency and financial solvency. We require a certain amount of financial solvency in order to conduct your business. Once you have it, you have to keep this registration ongoing each year.

**Senator Angus:** These seem like simple questions.

**Mr. Wilson:** Not at all.

**Senator Angus:** If am dealing with RBC Financial Group or CIBC Wood Gundy, I know that the broker I phone to make a trade with has had to take exams and get registered with the Investment Dealers Association, IDA, and perhaps other bodies. Is that what you mean by the competency test? Do the guys who are starting these funds have to be IDA members?

**Mr. St-Gelais:** I cannot answer precisely which type of proficiency courses they are taking, but they need to register with us, and they have to fulfill those competency requirements. I would say that usually most of them go through the CSI, Canadian Securities Institute, courses and tests.

[Translation]

**Senator Angus:** You check that these people have expertise in the area.

**Mr. St-Gelais:** We make sure that they have taken the required courses and passed them. The majority of them study with the Investment Dealers Association of Canada so that they can conduct their business as they should. It is the same type of course. We make sure that this check takes place annually.

**Senator Angus:** This is the same expertise, for example, as that of a broker with RBC. They have the same expertise.

[English]

Now we get to transparency. Is there any control over or regulation of the portfolio? Does anybody in Canada know what they are trading and investing in?

**Mr. Wilson:** If they are registered, we have the power, as their regulator, to say, "You are the portfolio manager for that portfolio or pool. We want to have a look at the portfolio." We have the power to do that if they are registered with us. If they are not registered with a regulator, as is the case in the U.S., the regulator cannot go in and say, "Show me what you are doing and what is going on here."

**Senator Angus:** For some reason, perhaps a complaint or a whim, you go in. It is a small fund. It has just been started up as a hedge fund by the definition you gave earlier. It has \$1 million in assets and is trading in the markets and churning the money over and over again. I understand it is like a private placement in the regular securities world. They have to be sold

d'analyste financier agréé. Nous examinons également leur intégrité, leur réputation, leur compétence et leur solvabilité financière. Nous exigeons une certaine solvabilité pour ce genre d'activités. Une fois qu'il s'est enregistré, l'intéressé doit renouveler son inscription tous les ans.

**Le sénateur Angus :** Les questions posées me paraissent très simples.

**M. Wilson :** Pas du tout.

**Le sénateur Angus :** Personnellement, je traite avec le Groupe financier RBC ou avec CIBC Wood Gundy et je sais que les courtiers à qui je m'adresse pour mes transactions ont passé ces examens et qu'ils sont inscrits auprès de l'Association des courtiers en valeurs mobilières, l'ACCOVAM, et peut-être même auprès d'autres organismes. C'est cela que vous entendez par preuve de compétence? Est-ce que ceux qui lancent des fonds de couverture doivent être membres de l'ACCOVAM?

**M. St-Gelais :** Je ne peux pas vous répondre avec précision au sujet du genre de cours que ces gens-là doivent suivre, mais il faut qu'ils soient inscrits auprès de nous et qu'ils se plient à nos exigences en matière de compétence. Je dirais que la plupart d'entre eux ont suivi les cours et subi les épreuves de l'Institut canadien des valeurs mobilières, l'ICVM.

[Français]

**Le sénateur Angus :** Vous vérifiez que ces personnes aient une expertise dans le domaine.

**M. St-Gelais :** On s'assure qu'ils ont suivi et réussi les cours requis. La majorité d'entre eux étudie à l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières pour être en mesure de conduire leurs affaires correctement. C'est le même type de cours. Nous nous assurons que cette vérification soit faite annuellement.

**Le sénateur Angus :** C'est la même expertise, par exemple, qu'un courtier chez RBC. Ce sont toujours les mêmes expertises.

[Traduction]

Parlons maintenant de transparence. Les portefeuilles sont-ils réglementés ou contrôlés? Est-ce que quelqu'un au Canada sait dans quoi ces portefeuilles investissent?

**M. Wilson :** Si les courtiers sont enregistrés auprès de nous, en notre qualité d'organisme de réglementation, nous avons le pouvoir de leur dire « Vous êtes gérant de portefeuille pour ce portefeuille ou ces placements communs et nous voulons examiner ce que vous faites ». Nous avons ce pouvoir sur les gérants inscrits chez nous. S'ils ne sont pas enregistrés, comme c'est le cas aux États-Unis, l'organisme de réglementation ne peut rien faire et ne peut pas se présenter en disant : « Montrez-moi ce que vous faites et ce qui se passe ici ».

**Le sénateur Angus :** Supposons que vous alliez voir le gérant de portefeuille à la suite d'une plainte ou simplement parce que ça vous tente. Il s'agit d'un petit fonds. C'est un tout nouveau fonds de couverture correspondant à la définition que vous nous en avez donnée tout à l'heure. Il dispose d'un million de dollars d'actifs, il est très présent sur les marchés et l'on pourrait même dire qu'il

in units of \$150,000. Do you insist that they have some degree of sophistication? You mentioned that 54 per cent of these funds are retailed to ordinary Canadians.

**Mr. Wilson:** Sophisticated, high-net-worth people who buy hedge fund products have to meet sophisticated investor tests, as you have described, senator — \$150,000 individual purchase size or investable assets of \$1 million. Those are the two key tests that let sophisticated investors buy hedge funds without a prospectus and without all the disclosure that goes with that. However, as I said in my remarks, over half of the individual investors' investment in hedge fund type products is delivered to them through principal protected notes. Those are sold without a prospectus as well, but the little investor can buy them because they are bank deposits under the rules.

**Senator Angus:** And they do not have to be \$150,000?

**Mr. Wilson:** That is right. An exemption for the prospectus requirements for bank deposits was granted 25 or 30 years ago. Since that time, much more sophisticated forms of bank deposits have developed. A simple deposit that has been wrapped with a hedge fund index product still technically does not require a prospectus. We at the CSA are conducting discussions with various levels of government and the banks to determine how this regulatory gap should be closed.

**Senator Angus:** I know of a small fund like the one I described, selling units at \$1 a unit. I assume you have to have \$150,000 worth of units to get into the game, but they bundle the units among four or five people. How do you police that, and is that legal?

**Mr. Wilson:** The sales of those units are done by registered people, members of the Investments Dealers Association or the Mutual Fund Dealers Association. They are to police that. Each single investor must buy \$150,000 or more. Breaking it up into smaller pieces and selling it among five friends is not allowed.

**Senator Angus:** How do you catch that?

**Mr. Wilson:** You reprimand the broker who did not police the sale to a single individual person with a single ticket.

**Senator Tkachuk:** Can a fund manager or administrator, once registered, manage more than one fund?

**Mr. Wilson:** Sure.

**Senator Tkachuk:** He does not have to register 10 times. Once he is registered, that is it.

« moulins ». D'après ce que j'ai compris, c'est un peu comme faire des placements privés dans l'univers des titres traditionnels. Les ventes doivent se faire par blocs de 150 000 \$. Est-ce que vous insistiez pour que les clients soient raisonnablement avertis? Vous avez dit que 54 p. 100 de ces fonds sont détenus par des Canadiens ordinaires.

**M. Wilson :** Les investisseurs à actif net élevé, avertis, qui achètent des produits de fonds de couverture doivent correspondre aux critères appliqués à cette catégorie d'épargnants, soit — comme l'a décrit le sénateur — 150 000 \$ par achat et des actifs nets d'un million de dollars. Ce sont là les deux principaux critères à respecter pour qu'un fonds de couverture puisse être vendu à des investisseurs avertis sans qu'il soit nécessaire de produire un prospectus et sans avoir à produire les rapports imposés. Cependant, comme je l'ai indiqué dans mes remarques liminaires, plus de la moitié des sommes investies par des épargnants dans des produits du type fonds de couverture se retrouvent dans des billets à capital protégé. Ces instruments sont vendus sans prospectus, mais le petit épargnant peut les acheter parce qu'ils tombent sous le coup des règles de dépôt bancaire.

**Le sénateur Angus :** Et ils n'ont pas à investir 150 000 \$ d'un coup?

**M. Wilson :** C'est exact. L'exemption relative à la notice d'offre a été consentie aux banques il y a 25 ou 30 ans. Depuis cette époque, on a élaboré des dépôts bancaires beaucoup plus complexes. Techniquement, il n'est pas toujours obligatoire de produire un prospectus pour un simple dépôt associé à un fonds de couverture indexé. L'ACVM a pris langue avec les différents ordres de gouvernement et les banques pour déterminer comment combler ce vide réglementaire.

**Le sénateur Angus :** J'ai entendu parler d'un petit fonds, comme celui que j'ai décrit, qui vend des unités à 1 \$ pièce. Comme il faut investir dans des blocs de 150 000 \$ à la fois, le vendeur regroupe quatre ou cinq acheteurs. Comment disciplinez-vous ce genre de pratique et est-elle légale?

**M. Wilson :** La vente des blocs est réalisée par des personnes enregistrées, par des membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ou de l'Association des conseillers en fonds communs de placement. Ce sont eux qui disciplinent le marché. Chaque investisseur peut acheter des blocs de 150 000 \$ ou plus. Il n'est pas permis de fractionner ces blocs en petits morceaux pour les vendre à cinq amis, par exemple.

**Le sénateur Angus :** Sévissez-vous?

**M. Wilson :** Nous réprimandons le courtier qui n'a pas appliqué la règle voulant qu'on vende un seul bloc de titres à un seul acheteur.

**Le sénateur Tkachuk :** Une fois qu'il est enregistré, l'administrateur ou le gérant de fonds peut-il gérer plusieurs fonds?

**M. Wilson :** Bien sûr.

**Le sénateur Tkachuk :** Il n'a donc pas à s'enregistrer dix fois. Une fois qu'il est enregistré, ça ne va pas plus loin.



**Mr. St-Gelais:** That is correct.

To go back to the previous question, once a person is registered as a fund manager with the securities regulator in Canada, he or she has to act by the know-your-client specification and all of that. How do we police that? The IDA polices the registered fund managers. We can step in if we find something, but we need to have evidence that there is a problem. With the hedge fund industry, the concerns are more related to the fact that people do not know what is happening. We are not saying there is a problem or there is no problem, but everybody selling financial products who is registered with us must comply with the requirements within the registration processes and filing.

**Senator Harb:** Canadian hedge funds have to be registered with your organizations. Can those hedge funds invest money in the U.S.? If they do, do they still have to register with you?

**Mr. Wilson:** What they invest in does not determine the registration. The requirement to register is determined by the domicile of the head office of the portfolio manager. If the head office is in Canada, operating out of one of the Canadian provinces, they must register.

**Senator Harb:** Do you police their portfolio in the U.S.?

**Mr. Wilson:** No. We do not police their portfolios at all unless they file a prospectus. These are not prospectus-filed funds.

**Senator Harb:** You mentioned in your opening statement that hedge funds are worth approximately \$30 billion and growing at 30 per cent every year. It could be in the vicinity of \$50 billion to \$60 billion.

**Mr. Wilson:** It is likely \$35 billion plus.

**Senator Harb:** With respect to pooling in the brokers industry, normally, before an application is approved and proceeds, there is a cooling-off period for the person borrowing the capital. Often in Ontario brokers would collect monies from five or six people and invest them or loan the monies to someone else. Ontario has said that that is no longer acceptable. The person putting money into the pool does not know where the money is going. Are you concerned that in some cases an investor at the end of the road does not know where his money is going?

**Mr. St-Gelais:** Of course it is a concern when the investor does not know what is happening, where his money is and what risk he is taking. That is one reason we want the people who sell those products first to know their products and second to know their clients' needs in order to advise them appropriately.

**M. St-Gelais :** C'est exact.

Pour en revenir à la question précédente, il faut savoir qu'une fois qu'il est enregistré en qualité de gérant de fonds auprès des organismes de réglementation canadiens, le courtier doit appliquer certains principes y compris la connaissance des besoins du client. L'ACCOVAM veille à ce que les gérants de fonds enregistrés respectent ce genre de disposition. Nous pouvons intervenir si nous constatons quelque chose de louche, mais à ce moment-là nous devons nous appuyer sur des preuves. Dans le secteur des fonds de couverture, le plus inquiétant, c'est que les investisseurs ne savent pas forcément ce qui se passe. Nous ne disons pas que c'est un problème ou au contraire qu'il n'y a pas de problème, mais tous ceux qui vendent des produits financiers et qui sont enregistrés doivent se conformer aux exigences associées aux procédures d'inscription et de déclaration.

**Le sénateur Harb :** Les fonds de couverture canadiens doivent être enregistrés auprès de vos organisations. Est-ce que ces fonds peuvent investir aux États-Unis? Le cas échéant, est-ce qu'ils doivent tout de même s'inscrire auprès de vous?

**M. Wilson :** L'obligation de s'enregistrer n'est pas liée à la destination des placements, mais plutôt à la domiciliation du siège du gérant de portefeuille. Ainsi, si le siège se trouve au Canada, que les opérations sont effectuées à partir d'une province canadienne, le gérant doit s'enregistrer.

**Le sénateur Harb :** Est-ce que vous régiez le portefeuille de ces gens-là aux États-Unis?

**M. Wilson :** Non, à moins qu'ils ne déposent un prospectus, mais ces fonds ne sont pas visés par ces dispositions.

**Le sénateur Harb :** Dans vos remarques liminaires, vous avez dit que les fonds de couverture valent à près 30 milliards de dollars et qu'ils progressent à raison de 30 p. 100 par an. Nous pourrions donc avoir déjà atteint 50 ou 60 milliards de dollars.

**M. Wilson :** Plus vraisemblablement 35 milliards de dollars ou un peu plus.

**Le sénateur Harb :** Normalement, il faut que les mises en commun à des fins de placement soient d'abord approuvées, après quoi l'emprunteur du capital dispose d'une période de réflexion. En Ontario, il arrive souvent que les courtiers recueillent l'argent auprès des cinq ou six investisseurs pour placer la somme ou la prêter à quelqu'un d'autre. Or, la province a décrété que cette pratique n'est plus acceptable. Celui qui participe à un tel consortium doit savoir où son argent aboutira. Ne craignez-vous pas que, dans certains cas, les investisseurs ne sachent pas où se aboutit leur argent?

**M. St-Gelais :** Il est évidemment préoccupant que l'investisseur ne sache pas ce qui se passe, où son argent se retrouve, ni quel risque il prend. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous voulons que vendeurs connaissent les produits en question et, deuxièmement, qu'ils soient au fait des besoins de leurs clients afin de pouvoir les conseiller correctement.

Usually it is sophisticated people using an accredited investor exemption who buy hedge funds, and they should be able to do their own due diligence.

**Senator Harb:** If I have a pension fund, that is not to say that I am a sophisticated investor. I have simply put my trust in the pension fund and, as you stated, they are approximately 35 per cent to 40 per cent of the total pie.

**Mr. St-Gelais:** The answer would be even simpler. Hedge funds are much more suitable for large, institutional investors such as pension funds than they are for the retail investor. If my pension fund is with a large, institutional investor pension fund that is managing and investing for me, then they can do due diligence. They can deal with the best hedge fund in the world. They cannot take all of them but they can deal with that and fully understand what is at stake and the derivative strategies as a leverage, as Mr. Wilson mentioned in his presentation. I would be less concerned about an investment made by an institutional investor than about an investment made by a retail investor with direct access to principal protected notes, for example, where it is very important for the investor to know what he is doing. Keep in mind that we are entering an era of good disclosure.

**Senator Harb:** During some of our meetings with officials in the U.S., it was brought to our attention that our system of investigating is extremely lax; we do not practice due diligence the way they do in the U.S. The Americans commented that, in some of these funds, a great deal of manipulation takes place in a portfolio by the portfolio manager. Therefore, I would ask, on a day like today when the markets have gone down substantially as a result of the government announcement on income trusts, would you take measures to determine what happened, who did what and whether there have been any irregularities? How would a black day like this affect hedge funds?

**Mr. St-Gelais:** Perhaps Mr. Wilson will want to add a comment to this very broad question in respect of the surveillance of the capital market in Canada and the relative strength of the enforcement activities that we conduct.

For surveillance of market activities on days like today, securities commissions in Ontario and Quebec have people looking after major swings in important issuers' prices of shares. We look at whether insiders of the companies have traded. They are the brokers that make most of the trades. We check to see whether they had information prior to these trading events. We have Market Regulation Services Inc. doing similar activities for the Toronto Stock Exchange, TSX, and alternative trading systems in Canada. When something unusual

Comme ils sont en général des investisseurs avertis ayant recours à une exemption relative à « l'investisseur accrédité », les acheteurs de fonds de couverture doivent faire preuve d'une diligence raisonnable.

**Le sénateur Harb :** Je cotise à un fonds de pension, ce qui ne veut pas dire que je suis un investisseur averti. J'ai simplement fait confiance à ce fonds qui, comme vous le disiez, fait partie d'un secteur occupant 35 à 40 p. 100 du marché des fonds de couverture.

**M. St-Gelais :** Eh bien, dans ce cas, la réponse est encore plus simple. Les fonds de couverture sont beaucoup plus adaptés à des investisseurs institutionnels, importants — comme les fonds de pension — qu'à de petits épargnants. Si mon fonds de retraite est administré par le gérant d'un fonds de pension institutionnel, très important, et que celui-ci place mes épargnes, c'est lui qui devra faire preuve de diligence raisonnable. Les grands fonds de pension sont en mesure de placer dans les meilleurs fonds de couverture du monde. Ils ne peuvent pas être partout, mais leurs administrateurs sont en mesure de comprendre ce que cela sous-entend ou quelles sont les stratégies de placement à adopter dans des produits dérivés pour obtenir un effet de multiplication optimal, comme M. Wilson l'a dit dans son exposé. Personnellement, je suis mon préoccupé par les placements réalisés par les investisseurs institutionnels que par ceux des épargnants qui ont directement accès à des billets à capital protégé, parce qu'il est alors très important que ces investisseurs-là sachent ce qu'ils font. N'oubliez pas que nous entrons dans une ère où la divulgation sera plus stricte.

**Le sénateur Harb :** Des hauts fonctionnaires américains nous ont dit que notre système d'enquête laisse beaucoup à désirer, que nous n'appliquons pas le principe de la diligence raisonnable, contrairement à ce qui se fait aux États-Unis. Les Américains nous ont dit que les gérants de portefeuille de certains de ces fonds manipulent énormément les contenus. Cela m'amène à vous demander — surtout un jour comme aujourd'hui où les marchés sont considérablement à la baisse à la suite de l'annonce par le gouvernement de l'imposition des fiducies de revenu — quelle mesure vous prendriez en pareil cas pour déterminer ce qui s'est passé, qui a fait quoi et s'il y a eu irrégularités? Dans quelle mesure une journée noire comme celle-ci pourrait-elle affecter les fonds de couverture?

**M. St-Gelais :** M. Wilson pourrait peut-être nous faire part de ses réflexions générales au sujet de la surveillance des marchés financiers au Canada et de l'impact relatif de nos activités d'exécution.

Sachez, toutefois, que pour assurer la surveillance des marchés un jour comme celui-ci, les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario et du Québec comptent sur des gens qui examinent la situation en cas de fortes variations du cours des titres d'émetteurs importants. Nous nous demandons s'il n'y a pas eu délit d'initiés. Comme la plupart des transactions sont réalisées par des courtiers, nous cherchons à déterminer s'ils n'ont pas obtenu des informations avant de transiger en bourse. À la Bourse de Toronto, et sur d'autres places boursières, nous pouvons ainsi



pops up, they connect with our enforcement, inspection, and investigation people. We begin work to see whether there was any inappropriate activity.

It is much easier when products are sold through a prospectus, because a prospectus is filed with us and reviewed beforehand. We can then ask the company what happened and whether it followed what was stated on the prospectus. In the cases of exempted hedge funds, investment funds and investment pools of all kinds not on our radar screen, we have to go through the registrant, the portfolio manager, to determine whether they have done something wrong.

**The Chairman:** If you find a wrongdoing, the only penalty is deregistration. The fund is not touched.

**Mr. St-Gelais:** It would depend on what we found.

**The Chairman:** Let us assume you found something of bad judgment or malfeasance. In the case of the latter, it would be referred to the authorities. As the industry watchdogs, what would you do?

**Mr. Wilson:** We would send in our enforcement branches.

**The Chairman:** At the end of the day, they came to a prima facie case of —

**Mr. St-Gelais:** Depending on what was done, we could have in place administrative fines and penal fines before the provincial court. We could send the case to the RCMP or to the Sûreté du Québec. We have many initiatives in this area. If the committee wishes to discuss it, I am sure we would be prepared to do so.

**The Chairman:** When you find something wrong, what do you do? That was Senator Harb's question.

**Mr. Wilson:** We can penalize and go to the courts to freeze the assets to protect the investors' money and to find out if something is truly wrong.

**Mr. St-Gelais:** We can put a receiver in place.

**Senator Harb:** I am interested in the comment you made about the pools outside your control, meaning you do not know what is going on because they are exempt. You mentioned that people can deposit their money with a bank and guarantee their principal. That cannot go wrong. In other words, if it goes wrong, then the bank is on the hook. If you deposit \$100, the bank takes that money and invests it on your behalf. If there is a profit, what does the bank take out of that? Does the money all go to the investor?

compter sur Market Regulation Services Inc. Dès que quelque chose d'inhabituel se produit, ces gens-là prennent contact avec notre service d'exécution, d'inspection et d'enquête. Nous cherchons dès lors tout de suite à déterminer s'il n'y a pas eu d'irrégularités.

Les choses sont beaucoup plus faciles quand les produits font l'objet d'un prospectus que nous examinons d'avance. Après coup, nous pouvons demander à la firme de courtage ce qui s'est produit et si elle s'est conformée à ce que dit le prospectus. D'un autre côté, les fonds de couverture exemptés, les fonds de placement et les consortiums d'investissement en tous genres échappent à notre surveillance directe et nous devons enquêter auprès des courtiers attirés, des gérants de portefeuille, pour savoir s'ils ont fauté.

**Le président :** Si vous avez constaté une faute, la seule sanction est la radiation de votre registre, car le fonds n'est pas touché.

**M. St-Gelais :** Tout dépend de ce que nous constatons.

**Le président :** Supposons que vous constatiez que le courtier a fait preuve de mauvais jugement ou qu'il a commis une faute d'action. Dans ce dernier cas, l'affaire est renvoyée à l'ACVM qui est le chien de garde de l'industrie, n'est-ce pas?

**M. Wilson :** Nous confierions le dossier à notre service de l'exécution.

**Le président :** En fin de compte, il s'agirait d'une cause probable de...

**M. St-Gelais :** Selon la nature du problème, nous pourrions appliquer des sanctions administratives et des sanctions pénales en passant par un tribunal provincial. Nous pourrions transmettre le dossier à la GRC ou à la Sûreté du Québec. Nous ne manquons pas d'initiative dans ce domaine et si comité désire en parler, je suis certain que nous pourrions le faire.

**Le président :** Quand vous constatez une irrégularité quelconque, que faites-vous? C'était ça la question du sénateur Harb.

**M. Wilson :** Eh bien, nous pouvons pénaliser les responsables et demander aux tribunaux de geler les actifs afin de protéger l'argent des investisseurs, le temps de déterminer s'il y a eu irrégularité.

**M. St-Gelais :** Nous pouvons aussi nommer un syndic.

**Le sénateur Harb :** Votre remarque au sujet des consortiums d'investissement qui échappent à votre contrôle m'a intéressé, parce que cela veut dire que vous ne savez pas ce qui se passe dans leur cas étant donné qu'ils sont exclus du régime réglementaire. Vous avez dit que les investisseurs peuvent placer leur argent dans une banque et faire garantir leur capital. Il n'est pas possible de se tromper dans ce cas. Ce que je veux dire, c'est que si les choses se passent mal, il revient à la banque de se débrouiller. Vous déposez 100 \$ que la banque investit pour vous. Si elle dégage un bénéfice, que prélève-t-elle sur le rendement? Est-ce que la totalité de la somme revient à l'investisseur?

**Mr. Wilson:** The capital is guaranteed by the bank to be returned at the end of the term of five or seven years or 10 years. The return on the capital is the element at risk in a principal protected note. In a 10-year instrument, the return on the capital is worth about 35 per cent to 40 per cent of the value.

**Senator Harb:** I see. If you were to ask this committee to do one thing, what would that be?

**Mr. St-Gelais:** We would have to think about that.

**The Chairman:** In the public interest.

**Mr. Wilson:** A very short-term thing we are working on is improving the regulatory regime for principal protected notes, which are a subset of hedge funds. Total principal protected notes are about \$30 billion in Canada, sold without a prospectus. If the Senate could give their views on that particular product, that would be helpful to us at this time.

**Mr. St-Gelais:** We have started discussion with the major banks in Canada about that product, and we made clear at the outset that we want to work cooperatively with our colleagues from the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI, and the federal Department of Finance so as not to have a jurisdictional problem, just to make sure that this is properly disclosed.

**Senator Tkachuk:** I have a few questions to follow up on these principal protected notes, only because you honed in on them after that question. Why is that?

**Mr. Wilson:** They are being sold very rapidly in large amounts, and they are of varying risks, but the ones that have the greater risks should be subject to a more rigorous regulatory oversight, prospectus disclosure or prospectus-like disclosure, and sale by registered, proficient people who are trained in selling risk securities to clients. With the exemptions in place for many years, that is not a requirement at the present time.

**Senator Tkachuk:** Who would buy those?

**Mr. Wilson:** Retail investors, small investors.

**Senator Tkachuk:** Are they a complicated instrument to buy? Would the purchasers buy them directly on the Internet, or would they buy them through a broker?

**Mr. Wilson:** They buy them through stock brokers, mutual funds salespeople, bank branches, Desjardins branches.

**Senator Tkachuk:** You would think those people should know something about the product they are selling.

**Mr. Wilson:** Yes.

**Senator Tkachuk:** Why would we need to protect anybody here? I still think we have a right to make money or lose money.

**Mr. Wilson:** As long as the facts are disclosed before you put your money at risk.

**Senator Tkachuk:** Are the facts not being disclosed now?

**M. Wilson :** La banque garantit le retour du capital à échéance, au bout de cinq, sept ou 10 ans. Dans le cas d'un billet à capital protégé, l'élément risque porte sur le rendement. Dans un instrument de 10 ans, le rendement sur le capital représente environ 35 ou 40 p. 100.

**Le sénateur Harb :** Je vois. Si vous deviez inviter ce comité à faire une seule chose, que nous recommanderiez-vous?

**M. St-Gelais :** Il faudrait que j'y pense.

**Le président :** Dans l'intérêt du public.

**M. Wilson :** À très court terme, nous visons à améliorer le régime réglementaire dans le cas des billets à capital protégé qui sont un sous-produit des fonds de couverture. Ce genre d'instrument, qui représente actuellement au Canada une valeur totale d'environ 30 milliards de dollars, est vendu sans prospectus. Nous trouverions utile que le Sénat nous fasse part de son point de vue sur ce produit.

**M. St-Gelais :** Nous avons pris langue avec les grandes banques au Canada au sujet de ce produit et nous leur avons bien précisé, d'entrée de jeu, que nous voulons collaborer avec nos homologues du Bureau du surintendant des institutions financières, le BSIF, et ceux du ministère des Finances pour ne pas nous empêtrer dans des problèmes de compétence et nous assurer que tout cela soit transparent.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai quelques questions à poser à propos des billets à capital protégé, ne serait-ce que parce que je vous ai vu opiner du chef quand il en a été question. Pourquoi donc?

**M. Wilson :** Ces produits sont écoulés très rapidement et dans des volumes importants; ils présentent des niveaux de risque variés, mais ceux qui sont les plus risqués devraient être mieux encadrés, faire l'objet d'un prospectus ou d'un document semblable et être vendus par des gens enregistrés, compétents, ayant été formés à la vente de titres risqués. À cause des exemptions consenties il y a très longtemps, rien de tel n'est actuellement exigé.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui achète ce genre de produits?

**M. Wilson :** Les petits épargnants.

**Le sénateur Tkachuk :** Est-il compliqué d'acheter ces instruments? Est-ce qu'on peut les acheter directement sur Internet ou est-ce qu'il faut s'adresser à un courtier?

**M. Wilson :** Il faut s'adresser à un courtier, à un vendeur de fonds communs de placement, à une succursale bancaire ou à une Caisse Desjardins.

**Le sénateur Tkachuk :** On pourrait penser que tous ces gens-là connaissent le produit qu'ils vendent.

**M. Wilson :** Oui.

**Le sénateur Tkachuk :** Pourquoi donc faudrait-il protéger les acheteurs? J'estime que les gens ont le droit de faire de l'argent ou d'en perdre.

**M. Wilson :** Certes, dans la mesure où les faits sont divulgués avant qu'ils n'investissent.

**Le sénateur Tkachuk :** N'est-ce pas actuellement le cas?

**Mr. Wilson:** It is our view that there could be enhanced disclosure of the risks associated with some these principal protected notes.

**Senator Tkachuk:** You say that the investment is taken off the money that is earned from the principal.

**Mr. Wilson:** The return on the principal.

**Senator Tkachuk:** What happens to the return? Is it fairly secure? Is the initial deposit put into fairly secure investments, or is it put into stocks?

**Mr. Wilson:** To give an example, an investor puts in \$100; of that, \$65 will be go to purchase a zero coupon bond and \$35 will be invested in risky assets like hedge funds or commodity indices. The zero coupon bond of \$65 will accrue to the face amount at maturity, and whatever the other, riskier investment produces will be shared between the investor and the product manufacturer.

**Mr. St-Gelais:** You are right that there is nothing wrong with trying to make money or lose money if it is our money. Our view on this is that these principal protected notes are like securities, and for securities we ask for a lot of disclosure on many things. When you buy securities, you get disclosure of the prospectus, fees and all of that. On the other hand, those products are growing, yet the same type of disclosure is not available to retail investors who sometimes buy principal protected notes as if they were GICs.

**Senator Tkachuk:** That is only because, in those cases, all of the capital is being used to invest. A person deposits in some kind of RRSP or mutual fund, and all of the money is being invested somewhere, so he or she would have to know where the money is. In an instrument like this, they tell that you seven years from now you will get your capital back. You are guaranteed that. Either they could pay you nothing back except the capital, or you will be rich. If a person wants to believe that and make that investment —

**Mr. St-Gelais:** That is fine, but I am not sure they know what Mr. Wilson said, that 35 per cent of the whole thing over 10 years is at risk.

**Senator Tkachuk:** What is the responsibility of the investor and what is the responsibility of the salesperson? Where is that line drawn?

**Mr. Wilson:** The responsibility of the securities regulator is to make sure that disclosure happens. The responsibility of the sales person is to understand the product and to be sure it is suitable for the investor. The responsibility of the investor is to realize what risks he is taking. That is my best summary.

**Senator Tkachuk:** You do not think that is happening now.

**M. Wilson :** Nous sommes d'avis que l'on pourrait améliorer le régime de divulgation des risques associé à certains de ces billets à capital protégé.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous dites que l'investissement est prélevé sur les sommes gagnées sur le capital.

**M. Wilson :** Le rendement est calculé sur le capital.

**Le sénateur Tkachuk :** Et ce rendement, est-il relativement garanti? Est-ce que le dépôt initial est placé dans un instrument relativement sûr ou se retrouve-t-il dans des actions?

**M. Wilson :** Prenons l'exemple d'un investisseur qui place 100 \$; sur cette somme, 65 \$ serviront à acheter une obligation à coupon zéro et 35 \$ seront investis dans des actifs à risque, comme des fonds de couverture ou des indices de produits de base. L'obligation à coupon zéro de 65 \$ sera portée à la valeur nominale à échéance et le produit des autres investissements plus risqués, quel qu'il soit, sera partagé entre l'investisseur et le fabricant du produit.

**M. St-Gelais :** Vous avez raison de dire qu'il n'y a rien de mal à vouloir faire de l'argent ni à en perdre, si c'est le vôtre. Nous estimons que les billets à capital protégé sont comme des actions, et il se trouve que nous réclamons la divulgation d'un certain nombre d'éléments à leur sujet. Dans le cas des titres, la divulgation se fait par voie de prospectus qui indique les commissions et le reste. En revanche, une telle divulgation n'est pas exigée pour ces produits en pleine progression, même si certains petits détaillants achètent des billets à capital protégé comme s'il s'agissait de CPG, de certificats de placement garanti.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est uniquement parce que, dans ces cas-là, la totalité du capital est investi. Celui qui met de l'argent dans des REER ou dans des fonds communs de placement dont la totalité des sommes est investie quelque part, devrait savoir où se abouti son argent. Avec un instrument comme celui-ci, on vous dit simplement que vous récupérerez votre capital au bout de sept ans. C'est ça qu'on vous garantit. Soit on ne vous verse rien d'autre que votre capital de départ, soit vous serez plus riche. Celui qui a envie de croire dans cela et qui fait ce genre d'investissement...

**M. St-Gelais :** Ça va, mais je ne suis pas certain que les investisseurs sachent, comme M. Wilson l'a dit, que 35 p. 100 de leur investissement se retrouve dans un instrument risqué pendant 10 ans.

**Le sénateur Tkachuk :** Quelle est la responsabilité de l'investisseur et quelle est celle du vendeur? Où commence l'une et où finit l'autre?

**M. Wilson :** L'organisme de réglementation doit veiller à ce qu'il y ait divulgation. Le vendeur a pour responsabilité de comprendre le produit et de s'assurer qu'il convient à l'investisseur. L'investisseur, quant à lui, a pour responsabilité d'être conscient des risques qu'il prend. Je ne saurais mieux vous dire.

**Le sénateur Tkachuk :** Et vous pensez que ce n'est pas ce qui se produit actuellement.



**Mr. Wilson:** The disclosure is not at the level we believe it should be.

**Senator Tkachuk:** What has to be improved?

**Mr. Wilson:** There needs to be greater disclosure on the risks associated with the entirety of the product.

**Senator Tkachuk:** The risk is in the actual interest drawn or money made from the initial investment, and so they are not giving information as to the percentage they are taking off from that piece?

**Mr. Wilson:** That is right. How the return will be determined is complex. It can have caps on it; it can be tied to various indices. The fees to buy the derivatives to participate in the index can be unclear.

[Translation]

**Senator Massicotte:** I thank the witnesses. I have a few conceptual questions I would like to ask so that I first get a proper understanding. Do we agree, as managers, that investors who meet the criteria of sophisticated investors do not need to be protected? If they have assets worth \$1 million to invest and they are qualified, do we feel an obligation to control them? Do we accept this concept today?

**Mr. St-Gelais:** Yes, absolutely. This is the sophisticated investor concept. In the Securities Act, we take for granted that these people have a great enough knowledge of the capital market and the risks they are taking. This is what we assume from the fact that they already have a lot of money accumulated, typically \$1 million plus in assets. It is not necessarily so for 100 per cent of the people, but it is the basis of our regulatory regime for securities and hedge funds.

**Senator Massicotte:** In the U.S., the amount is higher. Is it not \$2.2 million?

**Mr. St-Gelais:** Yes, I think so.

**Senator Massicotte:** And in the case of a couple with a high annual income, it is a million dollars or more?

**Mr. St-Gelais:** The highest is \$1 million in assets, an individual investment of \$150,000 and an income of \$200,000 or a combined revenue with a spouse of \$300,000.

**Senator Massicotte:** The three criteria must be met. It is not an either-or situation if I understand correctly?

**Mr. St-Gelais:** Yes.

**Senator Massicotte:** Public interest means the small investor's interest. If we are morally satisfied that it is not necessary to protect these people. The small investor wishes to make sure that when he purchases the product, he is well informed, he understands the risk. You talk about there being a gap, the PPNs. You say that the people who invest in them are not sophisticated, not aware of the risks they are taking. I would add to the comment made by Senator Tkachuk, that the salesperson —

**Mr. Wilson :** La divulgation n'est pas aussi parfaite que nous le souhaiterions.

**Le sénateur Tkachuk :** Que faudrait-il améliorer?

**Mr. Wilson :** Il faut améliorer la divulgation des risques associés à tout le produit.

**Le sénateur Tkachuk :** Comme le risque concerne le rendement, soit les intérêts réalisés à partir du placement initial, cela revient-il à dire que les courtiers ne donnent pas d'information sur le pourcentage qu'ils vont prélever?

**Mr. Wilson :** C'est exact. Le calcul du rendement net est complexe. Il peut être plafonné et il peut être lié à divers indices. Les commissions à verser à l'achat de produits dérivés pour participer à l'indice ne sont pas forcément bien indiquées.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Je remercie nos témoins. J'aurais quelques questions conceptuelles pour bien comprendre dès le départ. Sommes-nous d'accord, en tant que gestionnaire, que les investisseurs sophistiqués qui satisfont les critères d'investisseurs évolués n'ont pas besoin d'être protégés? S'ils ont un million de dollars d'actifs libres et qu'ils sont qualifiés, sentons-nous pas une obligation de les gérer ou de les superviser? Acceptons-nous ce concept aujourd'hui?

**Mr. St-Gelais :** Oui, absolument. C'est le concept d'investisseur averti. Dans la Loi sur les valeurs mobilières, nous prenons pour acquis que ces gens ont une connaissance suffisamment grande du marché des capitaux et des risques qu'ils prennent. Du fait qu'ils ont déjà beaucoup d'argent accumulé, souvent un million d'actifs et plus d'accumulés, on prend l'hypothèse que c'est le cas. Ce n'est pas nécessairement le cas de 100 p. 100 des gens. C'est la base de notre réglementation des valeurs mobilières et des fonds de couverture.

**Le sénateur Massicotte :** Aux États-Unis, le montant est plus élevé, est-ce 2,2 millions?

**Mr. St-Gelais :** Je crois, oui.

**Le sénateur Massicotte :** Si le couple a un gros revenu annuel élevé, c'est un million et plus?

**Mr. St-Gelais :** Le plus élevé, c'est un million d'actifs, un investissement de 150 000 dollars et un revenu de 200 000 dollars ou un revenu cumulé avec l'épouse de 300 000 dollars.

**Le sénateur Massicotte :** Il faut satisfaire les trois critères. Ce n'est pas « ou », c'est « et » si je comprends bien?

**Mr. St-Gelais :** Oui.

**Le sénateur Massicotte :** L'intérêt public est pour le petit investisseur. Si nous sommes satisfaits moralement qu'il n'est pas nécessaire de protéger ces gens. Le petit investisseur veut s'assurer que lorsqu'il achète le produit, il est bien informé, il connaît bien le risque. Vous parlez du fait qu'il y a une lacune, les BPN. Vous dites que les gens qui investissent ne sont pas bien avisés, bien informés des risques qu'ils prennent. Suite au commentaire du sénateur Tkachuk, le vendeur, souvent un employé d'une banque

often an employee in a bank or a Caisse Desjardins — being the one who assumes the main responsibility, we have to make sure he is well informed so that he can advise the client. Is that not a gap to begin with?

**Mr. St-Gelais:** The more hedge funds are sold, distributed to individual investors, the more people have access to this type of rapid-growth investment, whether through PPNs, funds of funds, or a part of a mutual fund in a hedge fund, the more people are exposed to these funds, the more the people who advise them have to be well informed so that they can give advice and serve their clients well. At Desjardins and in the banks, most of the people who distribute these products definitely have these skills.

Now we say that the product itself being very complex, it should be subject to the same disclosure requirements as any other products that are complex securities. The capital may be guaranteed but the return accumulated on the capital, which is indexed to a security fund, is sometimes capped, and the fees may vary depending whether the cap is reached or not. The return on the index may be invested in the secondary market — these are extremely complex products — difficult for financial institutions to develop. So when it reaches their representatives, we think there should be a minimum, a document that says to people: You are exposed to such and such a risk, even though your capital is guaranteed and the charges may reach such and such a level.

**Senator Massicotte:** Even if they are given a prospectus, it does not change much. Generally investors do not read this document. And the main goal is for the institutions to provide clear advice and for the salespersons to be better informed. The gap exists. I think that the regulations are already adequate.

**Mr. St-Gelais:** As far as principal protected notes are concerned, they are covered by the Bank Act, which provides the general criteria for disclosure. The Securities Act is more detailed. Are we asking for too much information? The important thing is for the document to be written in clear and simple language. And the other thing I would like to add is, when you require a document from a financial institution, an institutional responsibility comes with the production of the document.

**Senator Massicotte:** That is not the case today?

**Mr. St-Gelais:** We think that the requirements concerning securities, which are similar products to principal protected notes, are greater. They could be reduced. The question is: are we going to reduce consumer protection?

**Senator Massicotte:** A task force produced a report on October 4 titled *Canada Steps Up*. The task force was made up of some very able and skilled people. They recommended, contrary to your recommendations, that the whole concept of hedge funds be regulated more strictly. Especially with regard to conflicts of interest, it seems to indicate that there is a lack of transparency. I understand that you do not agree with the report. You say that actually the regulations

ou d'une caisse Desjardins, assume la responsabilité principale et il faut s'assurer qu'il est bien informé pour aviser le client. N'est-ce pas une lacune au départ?

**M. St-Gelais :** Plus les fonds de couverture sont vendus, distribués à des investisseurs individuels, plus ils ont accès à ce genre d'investissement en croissance fulgurante, que ce soit via les billets à capital protégé ou via des fonds de fonds ou une partie de fonds mutuels dans un fonds de couverture, plus les gens sont exposés à ces fonds, plus ceux qui leur donnent des conseils doivent être bien avisés pour donner des conseils et bien servir leur client. Chez Desjardins et dans les banques, la majorité des gens qui distribuent ces produits ont assurément ces compétences.

Maintenant on dit que le produit lui-même est très complexe. Il devrait faire l'objet des exigences de divulgation au même titre que les autres produits qui sont des valeurs mobilières complexes. Parce que, oui, le capital est garanti mais le rendement qui est accumulé sur le capital, qui est indexé à un fonds de couverture, parfois il a un plafond, et les frais peuvent varier si on atteint le plafond ou pas. Le rendement de l'index est peut-être investi sur le marché secondaire — ce sont des produits extrêmement complexes — difficiles à élaborer par les institutions financières. Alors quand cela arrive à leurs représentants, on pense qu'il devrait y avoir un minimum, un document qui dit aux gens : Vous avez un tel risque, vous êtes exposés à cela bien que votre capital est garanti et les frais que l'on charge peuvent atteindre un tel niveau.

**Le sénateur Massicotte :** Même si on présente un prospectus, cela ne change pas grand-chose. Généralement les investisseurs ne lisent pas ce document. Et le but principal est que les institutions avisent clairement et que les vendeurs soient mieux informés. La lacune existe. Je pense que les règlements sont déjà adéquats.

**M. St-Gelais :** Du côté des billets à capital protégé, c'est la Loi sur les banques qui les régit. Elle présente des critères généraux de divulgation. La Loi sur les valeurs mobilières est plus détaillée. Est-ce qu'on demande trop d'informations? L'important c'est que ce soit écrit en langage clair et simple. Et l'autre élément que je voudrais ajouter, c'est lorsque vous exigez un document d'une institution financière, une responsabilité pour l'institution vient avec la production du document.

**Le sénateur Massicotte :** Et ce n'est pas le cas aujourd'hui?

**M. St-Gelais :** On pense que les exigences en matière de valeurs mobilières qui sont des produits similaires au billet à capital protégé sont plus grandes. On pourrait les réduire. La question est : est-ce qu'on va réduire la protection des consommateurs?

**Le sénateur Massicotte :** Un groupe de travail a produit un rapport le 4 octobre intitulé : *Le Canada s'engage*. Ce comité était composé de gens très habiles et compétents. Ils recommandent, contrairement à vos recommandations, de réglementer plus sévèrement tout le concept de fonds de couverture. Et surtout au point de vue des conflits d'intérêts, cela a l'air à indiquer qu'il y a un manque de transparence. Je comprends que vous n'êtes pas d'accord avec le rapport. Vous

are adequate except for PPNs, but the rest seems all right. Can you explain why you are not in agreement with the report?

[English]

**Mr. Wilson:** We agree with much of that report. As I said earlier, in Canada the portfolio managers are registered now but the portfolio administrators are not. The Allen report, to which you refer, recommended that we register the administrators as well. We will be recommending that next year.

If both the portfolio manager and the administrator are registered, then conflicts of interest between them can be overseen by the regulators. Mr. St-Gelais and I both support proceeding on that recommendation of the Allen report with respect to registering the administrator.

**Senator Massicotte:** What are your thoughts on the other recommendations, to ensure that there is a better summary offering?

**The Chairman:** This is an important question and I do not mean to short-circuit it, but could you respond to the recommendations in the Allen report and respond to Senator Massicotte in a complete way, indicating what you agree with and what you do not? That will give us insight as to where you think we should be going. It will answer more fully Senator Massicotte's question.

Before we decide whether there should be increased regulation — and we are still open-minded about that — we would like to hear from the industry to see what they think is the most viable way to go about it. We will then determine whether or not we accept your recommendations. We want the best information and advice we can get.

Please go through them *seriatim* and give us an aide-mémoire.

**Mr. Wilson:** Are you are giving us time to do that and get that back to the committee?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Wilson:** We can do that. We have looked at it. We have not studied it fully.

**The Chairman:** If you have not made up your mind, put a question mark on it. We are trying to get a consensus on where we should be going.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Thank you for coming. It is always a pleasure to listen to you.

[English]

I have three questions, one following Senator Massicotte's question.

dites qu'effectivement les réglementations sont adéquates sauf pour les PPN mais le reste a l'air acceptable. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous n'êtes pas d'accord avec le rapport?

[Traduction]

**M. Wilson :** Nous sommes d'accord avec l'essentiel de ce rapport. Comme je le disais tout à l'heure, au Canada, les gérants de portefeuille sont enregistrés, mais pas les administrateurs de portefeuille. Le rapport Allen, dont vous parliez, recommande que nous enregistrions également les administrateurs et c'est ce que nous allons recommander de faire l'année prochaine.

Si le gérant et l'administrateur de portefeuille étaient tous deux enregistrés, les commissions de réglementation pourraient arbitrer les conflits des opposant. M. St-Gelais et moi-même souhaitons que l'on donne suite à la recommandation du rapport Allen au sujet de l'enregistrement des administrateurs.

**Le sénateur Massicotte :** Que pensez-vous des autres recommandations, de celles concernant l'amélioration des notices d'offre?

**Le président :** C'est une question importante que je ne veux pas court-circuiter, mais pourriez-vous nous répondre au sujet des recommandations du rapport Allen et donner une réponse complète à la question du sénateur Massicotte en indiquant ce avec quoi vous êtes d'accord et ce avec quoi vous n'êtes pas d'accord? Cela nous donnera une idée du genre de chose que vous aimeriez nous voir faire. Et puis, vous répondrez ainsi plus complètement à la question du sénateur Massicotte.

Avant que nous ne décidions de resserrer la réglementation — et nous n'avons pas d'idée arrêtée à ce sujet — nous aimerions recueillir le point de vue de l'industrie pour déterminer la façon la plus viable de procéder. Nous verrons ensuite si nous acceptons ou pas vos recommandations. Nous voulons d'abord recueillir les meilleurs renseignements et conseils possibles.

Pourriez-vous nous faire une analyse dossier par dossier et nous dresser un pense-bête.

**M. Wilson :** Pourriez-vous nous donner un peu de temps pour préparer tout cela et le transmettre ensuite au comité?

**Le président :** Oui.

**M. Wilson :** Eh bien, c'est ce que nous allons faire, nous allons examiner la question, parce que nous ne l'avons pas encore étudiée à fond.

**Le président :** Si vous ne vous êtes pas encore fait d'idée, mettez un point d'interrogation. Nous essayons de dégager un consensus sur l'orientation à prendre.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Je vous remercie d'être venus. Cela nous fait toujours plaisir de vous entendre.

[Traduction]

J'ai trois questions à vous poser, dont une qui fait suite à celle du sénateur Massicotte.



Dealing with the licensing or registration of individuals who are involved, you have told us that the distributors are regulated but the managers are not. Is that correct?

**Mr. Wilson:** The portfolio managers are registered. The distributors are registered. The administrators are not, but we will propose year next year that they be registered.

**Senator Goldstein:** What happens if a fund is in fact an FOHF, a fund of hedge funds, where the administrators and distributors of the hedge funds underlying the hedge fund are not registered? How do you deal with transparency problems in those situations?

**Mr. Wilson:** The person putting together the fund of fund would be registered. Your question is what they are buying. We do not have a requirement that assets that go into a fund of funds pool are all hedge funds registered in Canada. They may be hedge funds from outside of Canada.

**Senator Goldstein:** That is the point. I know that you do not. How does one deal with the transparency needs of those kinds of investments? If I buy a fund which in turn is a fund of hedge funds, how will I be protected?

**Mr. Wilson:** The person putting together the fund of funds will tell you what he can about your investment. You would be a sophisticated investor.

**Senator Goldstein:** Let us not talk about me, because I qualify. Let us talk about the man in the street who does not qualify.

**Mr. Wilson:** The fund of funds that is sold to a man in the street has a prospectus. The prospectus would have full disclosure at the outset and continuous disclosure every quarter until the fund is wound up.

**Senator Goldstein:** How do you deal with serial risk issues, where you get a host of hedge funds in, as it turns out, the same investment, the same risk, without perhaps the knowledge that six or seven or 12 of them are all betting on the price of oil in 2007?

**Mr. Wilson:** You are referring to the systemic risk issue. We securities regulators are not explicitly mandated to look at systemic risk, but we talk to our colleagues at OSFI and the Bank of Canada about that subject. We meet with them every quarter to talk about a number of issues, but we do not specifically, as securities regulators, focus on that issue.

**Senator Goldstein:** How would the systemic risk be susceptible to being managed?

**Mr. Wilson:** It would be better to ask your question to witnesses from OSFI or the Bank of Canada, or our friend from the Department of Finance, who will testify later.

Vous nous avez dit, à propos de l'enregistrement des courtiers, que les distributeurs sont réglementés, mais pas les gérants. C'est cela?

**M. Wilson :** Les gérants de portefeuille sont enregistrés, ainsi que les distributeurs. Ce sont les administrateurs qui ne sont pas enregistrés, mais l'an prochain nous allons proposer qu'ils le soient.

**Le sénateur Goldstein :** Qu'advient-il si un fonds est un fonds de fonds de couverture, étant donné que les administrateurs et les distributeurs des fonds de couverture sous-jacents ne sont pas enregistrés? Comment assurer la transparence dans ce genre de situation?

**M. Wilson :** L'administrateur du fonds de fonds de couverture serait enregistré, mais la question est plutôt de savoir ce qu'il achète. Nous n'exigeons pas que les actifs constituant un fonds de fonds soient tous des fonds de couverture enregistrés au Canada. Il peut s'agir de fonds de couverture étrangers.

**Le sénateur Goldstein :** C'est précisément ce dont il s'agit. Cela ne vous incombe pas, mais qui assure la transparence de ce genre d'investissement? Si j'achète un fonds qui se trouve être un fonds de fonds de couverture, comment serai-je protégé?

**M. Wilson :** La personne qui fera le montage du fonds de fonds de couverture vous dira ce qu'il peut faire avec votre argent. Il faudrait cependant que vous soyez un investisseur averti.

**Le sénateur Goldstein :** Ne parlons pas de moi, parce que c'est mon cas. Parlons de l'homme de la rue, qui n'est pas admissible dans cette catégorie.

**M. Wilson :** Le fonds de fonds qui peut être vendu à l'homme de la rue est décrit dans un prospectus. Ce prospectus dévoile, d'entrée de jeu, tout ce qui concerne le placement et la divulgation se poursuit ensuite, tous les trimestres, jusqu'à échéance du produit.

**Le sénateur Goldstein :** Que faites-vous au sujet des risques en cascade, quand il y a une pléthore de fonds de couverture qui, en fin de compte, ne constituent qu'un seul et même placement, un même risque, parce qu'on ignore que six, sept ou douze d'entre eux parient sur le cours du pétrole en 2007?

**M. Wilson :** Vous parlez là du risque systémique. Il se trouve que les organismes de réglementation n'ont pas explicitement pour mandat de s'occuper du risque systémique, mais nous sommes en liaison avec nos homologues du BSIF et de la Banque du Canada à ce sujet. Nous les rencontrons tous les trimestres pour parler d'un certain nombre de choses avec eux, mais en tant qu'organisme de réglementation, nous ne nous occupons pas spécifiquement de ce genre de question.

**Le sénateur Goldstein :** Comment pourrait-on gérer le risque systémique?

**M. Wilson :** Il vaudrait mieux que vous posiez cette question aux témoins du BSIF ou de la Banque du Canada, ou encore à nos homologues du ministère des Finances qui témoigneront tout à l'heure.

**The Chairman:** In New York, Senator Goldstein asked the Americans the same question. One expert suggested that there be a clearing house. This is not dissimilar to the situation that existed before the banks had a clearing house for cheques. There were a lot of what we call scaffolding risks, where there was risk on top of risk, and no one knew whether the risks were accumulated in one place. I do not think OSFI necessarily looks at that. The suggestion was made that a clearing house be in one place so the risk can be identified. That is not really regulatory; it is an oversight. Would you be opposed to that idea?

**Mr. Wilson:** OSFI and the Bank of Canada do look at the risk of unsettled trades and large concentrated risks in financial instruments. I think Mr. St-Gelais can answer that question.

**The Chairman:** I did not mean to interrupt, Senator Goldstein.

**Senator Goldstein:** Thank you. That was a useful interruption.

There was a lead editorial two Fridays ago in *The New York Times* on hedge funds, called "Closing in on hedge funds." I would like to refer to a small passage:

Over the past several years, largely unregulated hedge funds have become a towering presence in the stock market, now accounting for roughly half of all trading on the New York and London exchanges. More recently, they have become major players in the debt market as lenders to companies, buyers of bank loans and investors in tricky derivative securities tied to companies' credit quality.

To what extent are Canadian hedge funds becoming involved in the purchase of debt as opposed to the purchase of shares, derivatives, et cetera?

**Mr. Wilson:** We do not have a detailed picture of Canadian hedge funds asset portfolios. We know the portfolio managers. Our general understanding is that Canadian-managed hedge funds can buy any asset, including debt, equity, derivative and commodities. It is an unfettered investment horizon to earn returns for their unit holders.

**Senator Goldstein:** You are telling us that even with the existing registration system for certain people distributing and managing hedge funds, we do not have appropriate regulation or transparency.

**Mr. Wilson:** We do not oversee what they invest in but we oversee their proficiency and their level of compliance with rules as they invest. We do not make investment decisions for them.

**Le président :** À New York, le sénateur Goldstein a posé la même question aux Américains. Un des experts présents a suggéré de passer par une chambre de compensation. La situation n'est pas différente de ce qui existait dans le milieu bancaire avant l'adoption du système de compensation pour les chèques. À l'époque, les risques s'accumulaient, mais personne ne savait si tous ces risques se retrouvaient en un seul et même endroit. Je ne pense pas que le BSIF se penche forcément sur ce genre de question. Les Américains nous ont donc recommandé de mettre en place une chambre de compensation pour permettre l'identification du risque. Ce n'est pas vraiment une mesure réglementaire, mais plutôt une mesure de surveillance. Qui pourrait être contre ce genre d'idée?

**M. Wilson :** Le BSIF et la Banque du Canada examinent les risques associés aux transactions non réglées ainsi que les risques importants et concentrés au niveau des instruments financiers. Je pense que M. St-Gelais va pouvoir répondre à votre question.

**Le président :** Je ne voulais pas vous interrompre, sénateur Goldstein.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, car ça en valait la peine.

Il y a deux vendredis de cela, le *New York Times* a publié un éditorial sur les fonds de couverture sous le titre « Closing in on hedge funds ». Permettez-moi de vous en lire un petit extrait :

Ces dernières années, les fonds de couverture, essentiellement non réglementés, ont gagné en importance sur les marchés boursiers, puisqu'ils représentent maintenant près de la moitié de toutes les transactions des bourses de New York et de Londres. Ils sont même récemment devenus des joueurs de premier rang sur le marché de la dette en qualité de prêteurs à des entreprises, à d'acheteurs de prêts bancaires et à des investisseurs dans des produits dérivés peu évidents qui dépendent de la qualité du crédit des entreprises.

Dans quelle mesure les fonds de couverture canadiens sont-ils présents sur le marché de la dette plutôt que sur celui des actions, des produits dérivés et autres?

**M. Wilson :** Nous ne savons pas exactement ce qu'il en est de la situation des portefeuilles d'actif des fonds de couverture canadiens. Nous connaissons celle des gestionnaires de portefeuille. D'une façon générale, nous pensons que les fonds de couverture gérés par des Canadiens peuvent acheter n'importe quel actif, notamment des dettes, des titres, des produits dérivés et des produits de base. Il n'existe en fait aucune limite à la quête d'un rendement maximum pour les détenteurs de blocs de titre.

**Le sénateur Goldstein :** Autrement dit, malgré l'actuel système d'enregistrement de certains distributeurs et gérants de fonds de couverture, notre règlement et la transparence font problème.

**M. Wilson :** Nous ne surveillons pas les stratégies de placement de ces gens-là, mais leurs compétences et la mesure dans laquelle ils se conforment aux règles d'investissement. Nous ne prenons pas les décisions d'investissement à leur place.

**Senator Goldstein:** The last question in that context is on the penultimate paragraph of this editorial, which speaks to a number of senators starting to solicit views on how Congress could improve hedge fund transparency. Do you think that there would be a way in which, aside from asking for registration, there could be such a regime, whether administered by the 10 provinces and the territories or whether administered by the federal government? I am not entering into the constitutional aspect of it because that is complicated. Could you envisage some transparency, available within Canada on an ongoing basis, recognizing that some hedge funds in Canada invest in hedge funds that are not in Canada?

**Mr. Wilson:** It is possible that a hedge fund trade association such as AIMA Canada, for example, could be asked or mandated to produce that kind of information.

**Mr. St-Gelais:** That would be possible. It depends on whether you are asking for more transparency on an ongoing basis, as we do for securities regulations. That usually requires a large set of descriptive, detailed regulations on how to proceed with the information. You would be asking AIMA Canada to provide information, which is different. It is also possible that the more large, institutional investors invest in those products, the more they will ask for additional disclosure on what they are buying and will ask credit rating agencies for more information. That, combined with the particularity of the investment pool funds, would raise the transparency. Would we need to add to that? We are not at stage of stepping into heavy regulation.

**Senator Goldstein:** That is not on your radar screens at the moment.

**Mr. Wilson:** On our radar screen are overseeing the registering of portfolio managers and administrators and closing the principal protected notes gap to ensure that registered sales people are selling suitable products. That is a quick summary of our priorities.

**Senator Goldstein:** Setting aside both constitutional issues and the definition of your mandate, given that your positions are statutory in nature, is it advisable that you should have some ability as regulators to impose obligations of greater transparency?

**Mr. Wilson:** As regulators, we do not like to impose obligations unless there will be a benefit from that imposition. We would want to study the benefits of imposing obligations.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Is this also your answer?

**Le sénateur Goldstein :** La dernière question à ce sujet découle de l'avant-dernier paragraphe de cet éditorial qui explique qu'un certain nombre de sénateurs commencent à recueillir des points de vue sur la façon dont le Congrès pourrait améliorer la transparence des fonds de couverture. Pensez-vous qu'il existe un régime, administré par les 13 provinces et territoires ou par le gouvernement fédéral, qui pourrait nous permettre de parvenir à ce résultat, outre l'obligation faite aux gens de s'enregistrer? Je ne veux pas me lancer dans un débat constitutionnel, parce que ce serait trop compliqué, mais pourrait-on trouver une façon d'instaurer une transparence soutenue au Canada en prenant acte du fait que certains fonds de couverture sont investis dans d'autres fonds de couverture qui, eux, sont étrangers?

**M. Wilson :** Il serait toujours possible de demander à une association de fonds de couverture, comme AIMA Canada, de produire ce genre d'information, ou on pourrait lui en donner le mandat.

**M. St-Gelais :** Oui, ce serait possible, mais il faut voir si vous réclamez une plus grande transparence en permanence, comme l'exigent les règlements sur les valeurs mobilières. Une telle exigence nécessite normalement l'adoption d'une impressionnante masse de règlements très détaillés précisant la façon de traiter l'information. À ce moment-là, vous devriez demander à AIMA Canada de vous fournir des renseignements, ce qui est quelque chose de différent. Par ailleurs, plus nombreux seront les gros investisseurs institutionnels à investir dans ce genre de produit et plus ils réclameront des renseignements supplémentaires sur ce qu'ils achètent et plus ils se renseigneront auprès des agences de notation. Tout cela, combiné aux particularités des fonds de placements communs, contribuerait à accroître la transparence. Aurions-nous vraiment besoin d'ajouter quelque chose? Je dirais que nous ne sommes pas au stade où nous devons adopter des règlements contraignants.

**Le sénateur Goldstein :** Ce n'est donc actuellement pas ce que vous visez.

**M. Wilson :** Ce que nous visons pour l'instant, c'est l'enregistrement des administrateurs comme des gérants; nous voulons aussi combler le vide réglementaire dans le cas des billets à capital protégé pour nous assurer que les vendeurs enregistrés vendent des produits convenant à leurs clients. Voilà, brièvement résumées, quelles sont nos priorités.

**Le sénateur Goldstein :** Laissons de côté les questions constitutionnelles et ce que dit votre mandat, étant donné que votre position s'appuie sur la loi; estimez-vous être en mesure, en qualité d'organisme de réglementation, d'imposer une plus grande transparence?

**M. Wilson :** Les organismes de réglementation n'aiment pas imposer, à moins qu'il y ait vraiment quelque chose à en retirer. Avant d'agir, nous étudierions les avantages associés à l'imposition d'une obligation.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Est-ce votre réponse aussi?



**Mr. St-Gelais:** I agree with Mr. Wilson, but we are never opposed to too much power if you leave us free to choose.

[English]

**Senator Moore:** I am confused about how a fund starts and what a manager is and what an administrator is.

Does an investment house decide it will establish a fund to provide investment in certain areas of activity in the economy? Do they have to say what area they will invest in? Does every fund have a closing date? What does the manager do versus what the administrator does? One is registered and one is not.

Then, I will ask about the principal protected notes.

**Mr. Wilson:** On your first two or three questions, it varies a great deal as to what assets they choose to invest in.

**Senator Moore:** Who are "they?"

**Mr. Wilson:** The people starting the hedge fund. They are the portfolio managers in concert with the portfolio administrator, both of which I will explain.

There is much variety with different strategies, markets and approaches. There is no cookie-cutter or one-size-fits-all plan that describes what everyone in the hedge fund business does when they set up shop. I will try to be clear about the functions performed by the two bodies we have described today.

The portfolio manager decides what assets to buy and sell and what structures to put in place in the asset portfolio. That is the entity that is currently registered in Canada.

The fund administrator organizes the financial statements, communications with investors and evaluation of the assets and, at each month-end or quarter-end, the marketing plans to sell additional units through registered brokers.

**Senator Moore:** Is he the salesman?

**Mr. Wilson:** One of his functions is to ensure that salesmen are aware of the product. The fund administrator develops marketing strategies and keeps track of the numbers.

**Senator Moore:** Do the administrator and the manager both work for the same brokerage house?

**Mr. Wilson:** They are typically owned by people who are sponsoring the hedge fund. At times the manager is out-sourced and is hired to do the work by a hedge fund founder. Brokerage houses are the distributors. Most hedge funds are not founded

**M. St-Gelais :** Je suis d'accord avec M. Wilson, mais nous ne sommes jamais opposés à trop de pouvoir si vous nous laissez libres de choisir.

[Traduction]

**Le sénateur Moore :** Je ne comprends pas très bien comment on fait pour lancer un fonds, ni ce que sont un gérant et un administrateur.

Une firme de placement peut-elle décider de créer un fonds afin d'investir dans certains domaines de l'activité économique? La firme doit-elle préciser dans quel secteur elle va investir? Est-ce que tous les fonds comportent une date d'échéance? Que fait le gérant par rapport à l'administrateur? L'un est enregistré et l'autre pas.

Après cela, je vous poserais une question sur les billets à capital protégé.

**M. Wilson :** Pour répondre à vos deux ou trois premières questions, je dirais que cela dépendra beaucoup du genre d'actifs dans lesquels ils décident d'investir.

**Le sénateur Moore :** C'est qui « ils »?

**M. Wilson :** Ceux qui ont mis sur pied le fonds de couverture. Il s'agit des gérants de portefeuille qui travaillent en collaboration avec l'administrateur du portefeuille, deux fonctions que je vais vous expliquer tout à l'heure.

Il existe toute une gamme de stratégies, de marchés et d'approches possible. En fait, il n'y a pas de plan universel susceptible de décrire ce que font les gens dans l'univers des fonds de couverture quand ils mettent sur pied un tel instrument. Je vais essayer de vous préciser les fonctions assumées par les deux entités dont nous avons parlé aujourd'hui.

Le gérant de portefeuille, lui, décide du genre d'actif à acheter et à vendre et de la structure à mettre en place dans le portefeuille d'actifs. C'est lui qui est enregistré au Canada.

L'administrateur du fonds prépare les rapports financiers, s'occupe des communications avec les investisseurs et de l'évaluation des actifs et, à la fin de chaque mois ou de chaque trimestre, il produit les plans de commercialisation portant sur la vente de blocs supplémentaires par l'intermédiaire des courtiers enregistrés.

**Le sénateur Moore :** C'est lui qui vend?

**M. Wilson :** Il a notamment pour fonction de veiller à ce que les vendeurs soient au courant du produit. L'administrateur du fonds élabore les stratégies de commercialisation et tient la comptabilité.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que l'administrateur et le gérant travaillent tous deux pour la même firme de placement?

**M. Wilson :** En règle générale, ils travaillent pour celui qui a commandité le fonds de couverture. Il arrive que le gérant soit un contractuel, engagé par le créateur d'un fonds de couverture pour faire le travail. Les firmes de courtage se chargent de la

and managed by brokerage houses. Brokerage houses distribute the hedge fund investment securities — the securities that people put by when they put their money into a hedge fund.

**Senator Moore:** The manager does the research regarding where the investment should be?

**Mr. Wilson:** The portfolio manager does that research.

**Senator Moore:** Are the fund manager and the portfolio manager the same person?

**Mr. Wilson:** No. The fund administrator does the administration and the fund portfolio manager invests the assets. They are two distinct functions.

**Senator Moore:** The portfolio manager and the fund manager are the same person.

**Mr. Wilson:** The portfolio manager performs one function and the fund administrator performs another function.

**Senator Moore:** The windup, or closing, date, varies depending on the area of the investment and what the creator of the fund decides?

**Mr. Wilson:** That is correct.

**Senator Moore:** Is the fund registered or is only the fund manager registered?

**Mr. St-Gelais:** The portfolio manager is registered. Perhaps I did not answer that properly before. In order to register as a portfolio manager, an individual needs to complete certain courses — chartered financial analyst, level 1, and certified investment management — plus have five years of industry experience.

**Senator Moore:** Who started up the principal protected notes? How long have they been on the market?

**Mr. Wilson:** Principal protected notes other than plain bank deposits have been around for 10 or 15 years. They started to gather speed during the period of the Internet bubble on the stock markets. People bought over-the-counter guaranteed investment certificates, GICs, at their banks where the interest rate was indexed to the NASDAQ index. That is how it all began. In the last few years, the quantity of these principal protected notes has grown substantially, to around Can. \$30 billion, all in the hands of small investors.

**Senator Moore:** I think you said \$8 billion of that is linked to hedge fund performance. Can you explain how that works? I go into the bank and the bank manager says, "Well you have \$20,000 in your account. I can put that in an investment for you. I recommend a principal protected note." I say okay, and he takes that money and does what with it with regard to this hedge fund example? What happens?

**Mr. St-Gelais:** The return is promised over seven, eight or ten years and is linked to the performance of those hedge funds.

distribution et il est rare qu'elles lancent et administrent les fonds de couverture. Elles distribuent en fait les titres de placement dans les fonds de couverture, que les investisseurs achètent quand ils placent leur argent dans un fonds de couverture.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que le gérant effectue des recherches sur les placements désirables?

**M. Wilson :** C'est le gérant de portefeuille qui s'en occupe.

**Le sénateur Moore :** Le gérant du fonds et le gérant de portefeuille sont-ils la même personne?

**M. Wilson :** Non. L'administrateur du fonds s'occupe de l'administration et le gérant du portefeuille investit les actifs. Ce sont deux fonctions différentes.

**Le sénateur Moore :** Le gérant de portefeuille et le gérant de fonds sont la même personne.

**M. Wilson :** Le gérant de portefeuille remplit une fonction et l'administrateur du fonds en remplit une autre.

**Le sénateur Moore :** La date d'échéance varie-t-elle selon le secteur dans lequel les fonds sont investis et suivant ce que décide le créateur du fonds?

**M. Wilson :** Oui.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que le fonds aussi est enregistré ou est-ce que seul le gérant l'est?

**M. St-Gelais :** Le gérant de portefeuille est enregistré. Je n'ai peut-être pas correctement répondu à votre question tout à l'heure. Pour s'enregistrer en qualité de gérant de portefeuille, il faut avoir suivi certains cours — d'analyste financier agréé de niveau 1 et de conseiller en placements agréé — et posséder cinq ans d'expérience dans l'industrie.

**Le sénateur Moore :** Qui a imaginé les billets à capital protégé? Depuis quand sont-ils sur le marché?

**M. Wilson :** Sauf pour ce qui est de la formule simple des dépôts bancaires, cela fait 10 ou 15 ans que les billets à capital protégé existent. Ils ont commencé à gagner en popularité dans la période de la bulle des « point com » en bourse. Les gens achetaient des certificats de placement garanti hors bourse, les CPG, auprès de leur banque et les taux d'intérêt étaient indexés sur le NASDAQ. C'est ainsi que tout a débuté. Ces dernières années, on a constaté que de plus en plus de billets à capital protégé sont en circulation, puisqu'ils représentent quelque 30 milliards de dollars canadiens et qu'ils sont tous détenus par des petits investisseurs.

**Le sénateur Moore :** Vous avez dit, je crois, que 8 milliards de cette somme sont investis dans des fonds de couverture sous-jacents. Pouvez-vous nous expliquer comment cela fonctionne? Je me rends à ma banque et mon directeur me dit « Vous avez 20 000 \$ dans votre compte que je pourrais investir pour vous. Je vous recommande d'acheter un billet à capital protégé ». Je lui réponds que je suis d'accord, il prend l'argent et qu'en fait-il à partir de ce moment-là, dans le cas d'un fonds de couverture? Que se passe-t-il?

**M. St-Gelais :** Le rendement promis sur sept, huit ou 10 ans dépend du rendement des fonds de couverture sous-jacents.

**Mr. Wilson:** In the worst case, you will get your \$20,000 back in seven years. In the best case, you will get your \$20,000 back plus an annual return of 10 per cent, 12 per cent or 14 per cent. It is unknown. It is at risk.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I have noted that with the natural resources, oil, gas, mines, et cetera. I was wondering whether a public company that has stocks or bonds, would set up a hedge fund to make an acquisition? Is there not a conflict between the interests of stockholders, bondholders and those who purchase securities linked to a hedge funds or a speculative fund? When we say speculative fund, it sounds risky. When we say hedge fund, the "risk" does not seem so big. But I was wondering whether there is not a conflict between the various investors when a single company is involved in different instruments.

**Mr. St-Gelais:** I think that your question may cover various elements of what is determined by the regulatory framework of financial institutions. It is not impossible, for example, for an issuer who wants to expand to use some financial instruments such as hedge funds for his own company. If the sector is a risky one, he can use it to reduce the risk and take advantage of bigger returns. But if he wants to get into another strategy, it is a matter of governance. Some have described hedge funds as "pressure funds" and others have called them "terrorist funds," because they are very aggressive. This is linked to the governance of the company.

Mr. Yvan Allaire, of the Institut des administrateurs de sociétés in Quebec, whom you must know, recently wrote an article in the review *Forces* about whether we should let hedge funds adopt very aggressive positions so as to force mergers, force acquisitions. This would not necessarily be to the advantage of minority shareholders in the company. That raises the following question: from the time when someone puts his money at risk in the same capacity as other shareholders, why would he have a smaller or larger voice than anyone else? This is a complex issue.

**Senator Hervieux-Payette:** Generally, the return will not be the same. With a bond, the ROI is preset. In this case, the return is increased. The more speculative it is, the greater the return is.

**Mr. St-Gelais:** Or is not there.

**Senator Hervieux-Payette:** But if there is no return, I do not see why 40 per cent of pension funds are investing in these financial instruments. My understanding was that the proliferation of this financial instrument was due to the fact that, with it, there was no longer any need to aim for good returns on shares, no need to pay dividends and no need to increase the value of shares. So the very creative and imaginative people of the financial sector came up with another way of attracting investors. Is there a real value in this? What I am talking about is the possible conflict between different investors in the same company. With a public issue, you

**M. Wilson :** Donc, dans le pire des cas, on récupère ces 20 000 \$ au bout de sept ans. Dans la meilleure des hypothèses, on récupère 20 000 \$ augmentés d'un rendement annuel de 10, 12 ou 14 p. 100. Cette partie là, cependant, c'est l'inconnu et c'est donc le risque.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** J'ai constaté cela dans les ressources naturelles, le pétrole, le gaz, les mines, et cetera. Je me demandais si une entreprise à la bourse qui a des actions, des obligations, ferait appel à un fonds de couverture pour faire des acquisitions? N'y a-t-il pas un conflit entre les intérêts des actionnaires, des détenteurs d'obligations et ceux qui achèteraient des titres liés à un fonds de couverture ou un fonds spéculatif? Quand on dit un fonds spéculatif, cela sonne comme un risque. Quand on dit fonds de couverture, le mot « risque » semble un peu moins grand. Mais je me posais la question à savoir s'il n'y avait pas un conflit entre les différents investisseurs puisqu'on prendrait différents outils pour une seule entreprise.

**M. St-Gelais :** Je pense que votre question peut couvrir divers éléments de ce qu'on fait dans la réglementation des institutions financières. Il n'est pas exclu que, par exemple, un émetteur qui veut prendre de l'expansion, peut utiliser des instruments financiers comme les fonds de couverture pour les fins de sa propre entreprise. Si c'est un secteur risqué, il peut l'utiliser pour réduire le risque et profiter des rendements plus grands. Mais s'il veut entrer dans une autre stratégie, c'est une question de gouvernance. Certains les ont qualifiés de « pression » ou d'autres ont appelé les fonds de couverture « terroristes », pour avoir des vues très agressives. C'est lié à la gouvernance de l'entreprise.

Mr. Yvan Allaire, de l'Institut des administrateurs de sociétés au Québec que vous connaissez sûrement a écrit récemment dans la revue *Forces* un article à savoir si on doit laisser les fonds de couverture adopter des positions très agressives pour forcer des fusions, forcer des acquisitions. Ce ne serait pas nécessairement à l'avantage des actionnaires minoritaires de l'entreprise. Cela pose la question suivante : à partir du moment où quelqu'un met son argent à risque au même titre que les autres actionnaires, pourquoi aurait-il une voix moins ou plus grande qu'une autre? C'est une question complexe.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Généralement, le rendement ne sera pas le même. L'obligation s'est déjà arrêtée. On a haussé le rendement. Plus c'est spéculatif, plus le rendement est grand.

**M. St-Gelais :** Ou il n'est pas là.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Mais s'il n'y a pas de rendement, je ne vois pas pourquoi il y aurait 40 p. 100 des fonds de pension qui investiraient dans ces outils financiers. Et ce que j'ai pu imaginer, la progression de cet outil financier, c'était justement parce que les rendements des actions n'étaient pas nécessaires — les dividendes ne sont pas très nombreux et l'augmentation de la valeur des actions non plus. À ce moment, les gens très créatifs et imaginatifs du secteur financier trouvent un autre moyen d'attirer les investisseurs. Est-ce qu'une valeur réelle est attachée à cela? Je parle du conflit qu'il peut y avoir



have a say because you receive the company's financial statement. It seems to me, however, that if this company gets involved in financial instruments in respect of which there is no disclosure requirement, the company's future may be compromised. And the other, less speculative instruments, with lower returns, may be placed at risk. How does one reconcile these factors and what do you suggest so that companies do not rush into these instruments and make acquisitions that may actually be ill advised?

**Mr. St-Gelais:** What is being asked for with disclosure, with prospectuses, is that Canadian issuers completely disclose what they are doing. From the time they have disclosed what they are doing and they invest in a hedge fund, no one is going to ask about the soundness of the investment. If the investor has the information, we stop there. Second, why are hedge funds successful? We think in general, and the majority of analysts agree, that, by getting into areas of activity where other traditional investors cannot go, they are going to make up for the deficiencies and inefficiencies of the markets and that is where they are going to seek additional returns that others cannot go after. Having the freedom to invest in anything, anywhere, gives them an advantage over others and it is beneficial. But it raises questions of disclosure.

[English]

**Senator Moore:** Mr. Wilson, I think you mentioned that these principal protected notes are sold as bank deposits. How? When you put your money into your bank account, that is not a selling transaction. How are these notes determined to be a bank deposit? It looks to me like it is the selling of an investment vehicle.

**Mr. Wilson:** To answer your question, I have to get into some detail. There are two classes of principal protected notes. Some are deposits. GICs are sold over the counter in branches, but the interest rate is tied to another index, and there are notes issued by banks that are sold through brokerage firms and mutual fund dealers for a commission. They are the same sort of product. The principal is guaranteed by a bank in both cases, and the return is invested in some riskier element. The interest is invested in some riskier element, and the capital is guaranteed at the end of the term. Stock-indexed GICs are one form, and principal protected notes is another name for the same sort of instrument, but they are all issued off the balance sheet of a bank.

**Senator Moore:** They are. Is it an accurate description of what they are to say that a deposit is invested in a hedge fund?

**Mr. Wilson:** The bank gets the money and promises to pay it back. It is the return on the money during the period the bank holds that is put at risk.

entre les différents investisseurs dans la même entreprise. Et je me dis que si vous avez un mot à dire parce que vous recevez le rapport annuel parce que c'est une campagne qui est publique, si cette compagnie s'en va dans des instruments financiers auxquels vous n'avez pas accès à l'information, cela a un impact sur l'avenir de cette compagnie. Et vous mettez à risque les autres qui seraient moins spéculatifs mais dont le rendement ne serait pas aussi élevé. Comment réconcilie-t-on et que suggérez-vous pour qu'il n'y ait pas de course à aller dans ces outils, effectivement pour des acquisitions qui parfois ne seraient pas très sages.

**M. St-Gelais :** Ce qu'on demande dans la divulgation, dans les prospectus, c'est que les émetteurs canadiens divulguent ce qu'ils font complètement. À partir du moment où ils ont divulgué ce qu'ils font, ils investissent dans un fonds de couverture, on ne va pas questionner le bien-fondé de l'investissement. Si l'investisseur avait l'information, on s'arrête là. Deuxièmement, pourquoi les fonds de couverture ont des succès? On pense en général, la majorité des analystes est d'accord, qu'en allant dans des secteurs d'activité où d'autres investisseurs traditionnels ne peuvent pas aller, ils vont compléter les déficiences et les inefficacités du marché et c'est là qu'ils vont chercher des rendements additionnels que d'autres ne peuvent pas aller chercher, ayant la liberté d'investir dans n'importe quoi, n'importe où, cela leur donne un avantage sur les autres et c'est bénéfique. Les questions de divulgation se soulèvent.

[Traduction]

**Le sénateur Moore :** Monsieur Wilson, je pense vous avoir entendu dire que ces billets à capital protégé sont vendus en tant que dépôts bancaires. Comment cela se fait-il? Quand on place son argent dans un compte bancaire, ça n'a rien à voir avec une transaction boursière. Comment en est-on venu à déterminer que ces billets sont des dépôts bancaires? J'ai l'impression qu'ils correspondent beaucoup plus à un véhicule de placement.

**M. Wilson :** Je vais devoir un peu rentrer dans le détail pour répondre à votre question. Il existe deux catégories de billets à capital protégé. Certains sont des dépôts. Les CPG hors cote sont vendus dans les succursales, mais leur taux d'intérêt est lié à la performance d'un indice; et puis, il y a des billets émis par des banques qui sont vendus par des maisons de courtage et des courtiers en fonds communs de placement, moyennant commission. Il s'agit du même genre de produit. Le capital est garanti par la banque dans les deux cas et les intérêts dégagés sont investis dans des éléments plus risqués. Le rendement est fonction d'un placement dans un instrument à risque et le capital est garanti à échéance. Les CPG cotés en bourse sont un instrument de ce genre et les billets à capital protégé en sont un autre, mais il s'agit des mêmes produits qui apparaissent au bilan de la banque.

**Le sénateur Moore :** Ah bon! Et est-ce bien indiqué qu'il s'agit d'un dépôt investi dans un fonds de couverture?

**M. Wilson :** La banque s'engage à rembourser la somme qu'on lui a confiée. Ce sont les intérêts réalisés sur le placement qu'elle conserve et réinvestit dans des instruments à risque.

**The Chairman:** Let me, if I can, briefly sum up. In the United States there is no regulation, and what we have here in Canada we would consider light regulation, because essentially it does not touch the subject matter of the investment pool. It deals with the investment advisors and the administrators, and that is the control. As Senator Tkachuk and Senator Massicotte said, this relies on the *caveat emptor* of the investors, who in turn rely on the skilled or experienced portfolio managers and administrators. Is that right?

**Mr. Wilson:** That is an excellent summary, senator.

**The Chairman:** On June 28 — and I thank Senator Angus for bringing this to my attention — the chairman of the United States Senate Committee on the Judiciary noted that hedge funds are estimated to trade in North America between \$1.5 trillion to \$3 trillion in securities every year. It is growing, as you have said, in leaps and bounds with a compound rate of 30 per cent per year essentially on market funds.

Then we have a situation — and this is along Senator Massicotte's line of questioning, with which I agree — where this is essentially a blind trust. Sophisticated investors put their money towards a blind trust, relying on the administrators or portfolio managers to manage the funds subject to a document that might outline a process but might say nothing. They just tell you they will invest your funds. They can leverage it as much as they want: 100 per cent or 200 per cent or 300 per cent based on whatever leverage they can obtain in the marketplace onshore or offshore.

**Mr. Wilson:** Agreed.

**The Chairman:** The question many of us have is this: What about the potential conflicts of interest here? They are not regulated at all. Managers can be buying, selling, self-trading or self-dealing. Essentially, conflicts of interest are not being monitored.

I believe Senator Angus learned in New York that the industry said this area is replete with conflicts. One will never catch them all, and there is no way of handling them because of the burgeoning funds. I do not want to quote Senator Angus out of context, but I believe that is correct. Is that a fair conclusion?

**Mr. Wilson:** The conflicts of interest I think you are referring to are between the managers of the funds and the fund investors themselves. There is no regulatory oversight to ensure that the conflicts are managed fairly because there is no board of directors or oversight committee.

**The Chairman:** To use an extreme case, somebody could invest \$500 million in one of these burgeoning funds, and that could be on condition that those monies would be reinvested in assets or interests they have, and there would be nothing to monitor or prevent that.

**Le président :** Voyons si je parviens à résumer brièvement. Aux États-Unis, il n'existe pas de règlement et ce que nous avons au Canada est plutôt léger comme réglementation, parce qu'elle ne porte pas sur les consortiums d'investissement. Notre réglementation concerne les conseillers en placement et les administrateurs de fonds, et le contrôle ne va pas plus loin. Comme les sénateurs Tkachuk et Massicotte vous l'ont dit, tout repose sur le principe voulant que l'acheteur doit prendre garde et qu'il doit s'en remettre à des gérants et à des administrateurs de portefeuille compétents et expérimentés. C'est cela?

**M. Wilson :** Excellent résumé, sénateur.

**Le président :** Le 28 juin — et je tiens à remercier le sénateur Angus d'avoir porté cela à mon attention — le président du comité de la justice du Sénat des États-Unis a estimé que les transactions réalisées par les fonds de couverture sur le marché boursier américain représentent entre 1,5 et 3 billions de dollars chaque année. Comme vous l'avez dit, on assiste à une très forte progression à raison d'un taux composé de 30 p. 100 par an, surtout pour ce qui est des fonds en bourse.

Et puis, il y a le fait qu'on se retrouve dans la situation — et je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Massicotte qui vous posé des questions à ce sujet — où il s'agit essentiellement d'une fiducie sans droit de regard. C'est comme si les investisseurs avertis plaçaient leur argent dans une fiducie sans droit de regard, confiée à la bonne garde d'administrateurs ou de gérants de portefeuille qui administrent les fonds en fonction d'un document décrivant le processus, mais qui en fin de compte ne dit rien. Tout ce qu'on dit, c'est qu'on place vos fonds. L'effet amplificateur pourrait être de 100, 200 ou 300 p. 100 d'après les meilleurs instruments disponibles sur le marché boursier, au Canada et à l'étranger.

**M. Wilson :** D'accord.

**Le président :** Voici la question que beaucoup d'entre nous se posent : qu'advient-il du risque de conflit d'intérêt? Celui-ci n'est absolument pas encadré. Les gérants peuvent acheter, vendre ou faire des opérations entre initiés. Il demeure que les conflits d'intérêt ne sont pas contrôlés.

Je crois savoir que, lors de son passage à New York, le sénateur Angus a appris que, selon l'industrie, les conflits d'intérêt abondent dans ce secteur. Il ne sera jamais possible de tous les mettre au jour, ni de s'y attaquer, à cause de la croissance remarquable de ces fonds. Je ne voudrais pas citer le sénateur Angus hors contexte, mais je crois que c'est bien cela qu'il nous a dit. A-t-on raison de tirer cette conclusion?

**M. Wilson :** Je crois que les conflits d'intérêt dont vous parlez sont ceux qui interviennent entre les gérants des fonds et les investisseurs eux-mêmes. Il n'existe effectivement aucun moyen de s'assurer que ces conflits sont correctement gérés, parce qu'il n'existe ni conseil d'administration ni comité de surveillance.

**Le président :** Pour prendre un cas extrême, quelqu'un pourrait investir 500 millions de dollars dans l'un de ces fonds en pleine expansion à condition que l'argent soit placé dans des actifs ou des intérêts qu'il possède, puisque rien ne permettrait de surveiller ni d'empêcher ce genre de transaction.

**Mr. Wilson:** There is no regulatory oversight for sophisticated investors putting money in. They must pick the right manager who is, in their opinion, trustworthy, but managers can make mistakes.

**The Chairman:** I understand. It is a blind trust relying on the reliable trust of your steward.

Let me conclude with a little problem that Senator Angus and I found amusing and interesting. We looked at the Amaranth situation in the United States. We were told it was a \$4-billion loss, but the good news was that the market was able to absorb it and it did not affect the economy. Then we discovered, to our curiosity, that one of the fund managers of Amaranth was immediately able to get back into the marketplace and raise somewhere between \$750 million and \$1 billion. The guy struck out, and without any problem he jumped back in. Some of the people we talked to in New York, we discovered to our curiosity, supported him.

Would that situation have been caught in Canada? An expert fund manager goes down, not through his own fault but as a result of the market. Then all of a sudden he flips and goes back up. He has lost \$4 billion to \$6 billion, but he walks across the street and convinces people to raise more money.

**Mr. St-Gelais:** To our knowledge, there was no breach of law in the Amaranth case. He lost money.

**The Chairman:** My point is, it was not a breach of law, but it was certainly a breach of professional judgment. No, that is not fair. It was certainly a questionable judgment call, so there was no penalty or accountability or responsibility for a magnificent loss to investors. Is that a fair statement?

**Mr. St-Gelais:** I do not think there is any such situation here in Canada. If someone loses a lot of money, they do it in good faith.

**The Chairman:** To conclude, we are left with the old *caveat emptor*: Let the consumer beware. All they can be aware of is that the professional managers have a track record. After that, as my colleague has said several times in the press most recently, it is like the Wild West when it comes to the investment. Is that a fair conclusion to draw?

**Mr. Wilson:** I would not say the Wild West principle applies to Canada specifically; rather, it describes the hedge funds space globally. There is nothing wilder about Canada than anywhere else in the context you are describing.

**M. Wilson :** La réglementation ne prévoit aucun outil de surveillance pour les placements effectués par des investisseurs avertis. Ces gens-là doivent choisir le bon gérant qui, selon eux, est digne de confiance, mais il faut savoir que les gérants peuvent toujours faire des erreurs.

**Le président :** Je comprends. Il s'agit d'une fiducie sans droit de regard qui repose sur un lien de confiance avec le gérant.

Je conclurai en vous posant un petit problème que le sénateur Angus et moi-même avons trouvé amusant et intéressant. Nous nous sommes penchés sur la situation d'Amaranth, aux États-Unis. On nous a dit que la firme avait perdu 4 milliards de dollars, ce qui n'avait pas empêché le marché d'absorber cette perte et que l'économie ne s'en était pas trouvée affectée. À notre grand étonnement, nous avons appris qu'un des gérants du fonds d'Amaranth était parvenu tout de suite à revenir sur le marché et à rassembler entre 750 millions et 1 milliard de dollars. Il venait de se fourvoyer, mais il n'avait eu aucune difficulté à se remettre en selle. Nous avons, par ailleurs, été étonnés de constater que certains de ceux avec qui nous nous sommes entretenus à New York l'appuyaient.

La même chose pourrait-elle se produire au Canada? Imaginons qu'un gérant de fonds expert fasse faillite, pas de sa faute, mais à cause du marché. Pourrait-il, comme ça se remettre en selle, être de nouveau actif? Il aurait perdu 4 à 6 milliards de dollars, mais il traverserait la rue et parviendrait à convaincre ses voisins d'en face qu'on peut lui confier de l'argent.

**M. St-Gelais :** À ce que nous sachions, il n'y a pas eu d'infraction à la loi dans le cas d'Amaranth. La firme a perdu de l'argent.

**Le président :** Ce que je veux dire, c'est qu'il ne s'agissait effectivement pas d'une infraction à la loi, mais très certainement d'une erreur de jugement professionnel. Eh bien, j'estime que ce n'est pas juste. La personne concernée a indéniablement pris une décision contestable et on ne lui a imposé aucune sanction, on ne lui a pas demandé de rendre de compte et on ne l'a pas tenue responsable d'une perte très conséquente pour les investisseurs. Ce n'est pas vrai?

**M. St-Gelais :** Je ne pense pas que ce genre de situation se soit produite ici au Canada. Il y a peut-être eu d'énormes pertes d'argent, mais tout s'est fait de bonne foi.

**Le président :** Pour conclure, il ne nous reste donc plus qu'à nous rabattre sur l'avertissement « acheteur prend garde ». La seule chose qui peut être connue, ce sont les antécédents du gérant professionnel, sinon, comme mon ami sénateur l'a répété à plusieurs reprises dans la presse récemment, le monde du placement tient du Far West. N'est-ce pas la conclusion qui s'impose?

**M. Wilson :** Je ne dirais pas que c'est le Far West au Canada en général et la description s'applique plutôt à l'univers des fonds de couverture dans le monde. Dans le contexte que vous avez décrit, ce n'est pas plus le Far West au Canada que n'importe où dans le monde.



**The Chairman:** We are also given to understand that banks and pension funds in Canada are investing heavily in these vehicles.

We can understand that the sophisticated investor is investing. We have applied a *caveat emptor* to that, as is the position of Senator Tkachuk and Senator Massicotte. It is the price of freedom.

On the other hand, the unsophisticated investor who invests through his pension fund, mutual fund or bank is now subject to the same risk. We are doing indirectly what we cannot do directly. Is that fair?

**Mr. Wilson:** Let us use the example of the Caisse de dépôt et de placement du Québec. They are an investor in multiple hedge funds. They invest in around 100 hedge funds. They are very sophisticated. They screen and analyze them thoroughly. The beneficiaries of the Caisse de dépôt, the citizens of Québec, are participants in the success of those hedge funds indirectly. I do not see anything wrong with that scenario in terms of the beneficiaries of the pension funds in Québec.

**The Chairman:** I am not suggesting there is anything wrong at all. I am trying to clarify for us and for the public the scope and nature of the matter we are considering. We are not meaning in any way, shape or form to be adjudicative here. The purpose of this is so that we ourselves can understand what is being discussed.

**Senator Massicotte:** I thought the essence of the issue was whether the investor realizes the level of risk he has taken. If he is sophisticated and he wants to reinvest some of his lost money, he has the right to make mistakes and may make the same mistakes repeatedly. You cannot legislate people losing their money.

**The Chairman:** There is an argument in the United States that commends itself to us. Most of the members of this committee believe in the capitalist and free market system. Whether this is the most efficient allocation of capital is a good question on the public interest side, yet there are questions as to how the investor can have some mode of understanding if there are serious questions of malfeasance. That is the issue with which we are wrestling.

We have not come to any conclusion, but we want to thank you very much for enlightening us today. This has been a very interesting and informative session.

I apologize to our next witnesses. You can see the previous witnesses went over their allocated time. We appreciate your patience. You can see the senators of this committee are trying to wrap their minds around the nature and scope of hedge funds, which are a growing phenomenon in North America.

**Le président :** On nous a aussi fait comprendre que les banques et les fonds de pension au Canada investissent massivement dans ces véhicules.

Nous n'avons pas de difficulté à comprendre que l'investisseur averti place son argent comme il le désire. Le principe de mise en garde de l'acheteur s'applique dans ce cas, comme l'estiment les sénateurs Tkachuk et Massicotte. C'est le prix de la liberté.

D'un autre côté, l'épargnant non averti qui investit dans le même véhicule par le truchement de son fonds de pension, d'un fonds commun de placement ou d'un dépôt bancaire, est soumis aux mêmes risques. Nous faisons donc indirectement ce qu'il n'est pas possible de faire directement. C'est cela?

**M. Wilson :** Prenons l'exemple de la Caisse de dépôt et de placement du Québec qui investit dans une multitude de fonds de couverture, une centaine en fait. C'est un investisseur très averti qui présélectionne et analyse tous ces fonds. Les bénéficiaires de la Caisse de dépôt, les québécoises et les québécois, profitent donc indirectement du rendement de ces fonds. Je ne vois rien de mal dans cette situation pour les bénéficiaires du fonds de pension au Québec.

**Le président :** Je ne dis pas qu'il y a quoi que ce soit de mal. Ce que j'essaie de comprendre, c'est la nature et la portée de la question dont nous sommes saisis, pour le public et pour nous-mêmes. Nous ne voulons absolument pas rendre justice ou arbitrer le dossier. Ce que nous cherchons à faire, c'est à comprendre ce dont il est question.

**Le sénateur Massicotte :** Je croyais que le fond du problème, c'est que l'investisseur doit être conscient des risques qu'il prend. S'il est averti et qu'il veut réinvestir une partie de son argent perdu, il a le droit de commettre des erreurs et il peut même aller jusqu'à refaire les mêmes erreurs encore et encore. On ne peut pas légiférer pour empêcher les gens de perdre de l'argent.

**Le président :** Les Américains sont en train de tenir un débat qui s'impose à nous. La plupart des membres de ce comité sont convaincus des vertus du capitalisme et du libre marché. Toutefois, on peut toujours se poser la question, dans l'intérêt du public, de savoir si ce véhicule constitue la façon la plus efficace de placer un capital, mais il faut aussi se demander comment l'investisseur peut être mis au courant d'éventuelles irrégularités. Elle est là la question qui nous interpelle.

Nous n'en sommes venus à aucune conclusion, mais nous tenons toutefois à vous remercier de nous avoir éclairés aujourd'hui. Ce fut une séance très intéressante et riche d'enseignements.

Je présente mes excuses à nos prochains témoins, car nous avons dépassé le temps qui était réservé à ce groupe. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir été patients. Comme vous pouvez le constater, les membres de ce comité essaient de bien appréhender la nature et la portée des fonds de couverture qui représentent un phénomène en pleine croissance en Amérique du Nord.

We are delighted to have as the next witnesses Mr. Serge Dupont and Mr. Jeremy Rudin from the Department of Finance. If we do not have adequate time, which I am sure we will not, we do intend to call you back for a second round or, if you choose, you can respond to us in writing if you wish to answer more fully.

**Serge Dupont, Assistant Deputy Minister, Department of Finance Canada:** Senator, no apologies are necessary. It was an interesting discussion for us as well. I have provided a written statement to the committee. I will draw from that in summary terms. Ten minutes should do it, and then we will be pleased to answer questions and come back if we can.

[Translation]

Thank you for this opportunity to provide you with some information to help the committee with its work. I will summarize why hedge funds are attracting the attention of the political decision-makers and the regulators, refer to some of the work undertaken by various international bodies and domestic market regulators, and describe federal government activities regarding hedge funds.

Briefly, the interest generated among decision-makers and regulators in hedge funds arises from their size, their rapid growth, their characteristics and the important role that they play in financial markets.

[English]

I have some numbers on assets under management of hedge funds. Given the confusion earlier, my numbers are roughly similar to the ones Mr. Wilson gave. He will give you some detailed numbers further on, so I will skip that. We are in the same ballpark.

**The Chairman:** What are your figures?

**Mr. Dupont:** In Canada, I have \$28 billion in funds under management, in Canadian dollars, as of the end of 2004.

**The Chairman:** We have heard his numbers to take us up to a compound rate of 30 per cent, so that would be about \$50 billion currently.

**Mr. Dupont:** I am not sure what the compound rate would be for 2005 or 2006, but it was in that range at the end of 2004.

The \$28 billion has to be put in perspective somehow. Mutual fund assets under management in Canada are estimated at \$525 billion. They still represent a relatively small part of overall funds under management in Canada. That said, they play an important role in specific products and markets. This arises because of their use of leverage and techniques such as short selling as well as very active trading. For example, hedge funds dominate the market for credit derivatives. This means that hedge funds may significantly

Nous sommes heureux d'accueillir nos prochains témoins, Serge Dupont et Jeremy Rudin, du ministère des Finances. Si nous manquons de temps, ce qui sera sans doute le cas, nous vous ferons revenir et, si vous le désirez, vous pourrez nous répondre par écrit afin de compléter vos réponses.

**Serge Dupont, sous-ministre adjoint, ministère des Finances Canada :** Les excuses ne sont pas de rigueur, sénateur. Nous aussi avons trouvé cette discussion très intéressante. Je vous ai fait remettre un mémoire que je vais vous résumer. Dix minutes devraient suffire, après quoi, nous serons heureux de répondre à vos questions et de revenir vous voir si nécessaire.

[Français]

Je vous remercie de me donner l'occasion de vous fournir des renseignements qui aideront le comité à mener ses travaux. Je résumerai les raisons pour lesquelles les fonds de couverture intéressent autant les décideurs politiques et les organismes de réglementation, je ferai référence à certains travaux menés à l'étranger et au Canada, et je décrirai les activités du gouvernement fédéral concernant les fonds de couverture.

En quelques mots, bien entendu, c'est la taille des fonds de couverture, leur croissance rapide, leurs caractéristiques et le rôle important qu'ils jouent sur les marchés financiers qui motivent l'intérêt des décideurs publics et des organismes de réglementation.

[Traduction]

J'ai quelques chiffres en ce qui concerne les actifs de fonds de couverture sous gestion. Étant donné la confusion qui s'est produite tout à l'heure, je dois préciser que mes chiffres sont à peu près les mêmes que ceux communiqués par M. Wilson. Je vous donnerai certains chiffres précis plus tard et je vais donc passer sur ce plan. Nos données sont du même ordre de grandeur que les siennes.

**Le président :** Que donnent vos chiffres?

**M. Dupont :** D'après mes données, le montant des actifs en gestion des fonds de couverture au Canada était de 28 milliards de dollars à la fin de 2004.

**Le président :** On nous a donné ces mêmes chiffres, mais si on tient compte d'un taux composé annuel de 30 p. 100, on en arrive à environ 50 milliards de dollars.

**M. Dupont :** Je ne sais pas quel était le taux d'intérêt en 2005 ou 2006, mais à la fin 2004, il était à peu près de 30 p. 100.

Il faut cependant mettre ces 28 milliards de dollars en perspective. Par exemple, l'industrie canadienne des fonds communs de placement détenait des actifs sous gestion se chiffant à 525 milliards de dollars. Malgré tout, cela représente une petite partie de tous les fonds sous gestion au Canada. Cela dit, ces fonds jouent un rôle important relativement à des marchés et à des produits particuliers. Il en est ainsi parce qu'ils misent sur des effets de levier et sur certaines techniques, comme les ventes à découvert. À titre d'exemple, il faut savoir que les fonds de

influence overall market developments. In short, they punch above their weight.

The significance of hedge funds is also reflected in their growing share of the business of those major investment banks that act as their prime brokers. For those investment banks, the hedge fund industry is an attractive and growing business. It is also a risk that needs to be managed. While becoming a significant part of the financial system, the hedge fund industry globally has remained largely unregulated and non-transparent. This raises issues of investor protection, and you had a discussion of that earlier.

Hedge funds originally targeted wealthy and sophisticated investors. However, in Canada and abroad, they are now marketed increasingly to a less wealthy clientele. In Canada, this is done through principal protected notes. It is important to recognize that the international literature and dialogue on hedge funds underscores as well the potential positive contribution of hedge funds to a modern, dynamic, efficient financial marketplace. Hedge funds contribute to the efficient reallocation of capital and risk by stimulating market innovation, adding liquidity and assisting price discovery. For investors, they also create opportunities for portfolio diversification.

The two key risks that must be weighed by policy-makers and regulators are the risk posed by hedge funds for financial stability, what is called systemic risk, and the risk to investors, particularly retail investors. These issues are receiving a great deal of attention, both internationally and domestically.

At the international level, discussion has taken place in particular in the Financial Stability Forum, which was created by the G7 after the Asian crisis in the late 1990s. The FSF has initiated work and taken on a role of facilitator by bringing together national financial authorities and senior members of the hedge fund industry. These discussions have been helpful in fostering an improved understanding of the industry. Regulators and central banks in the United States and Europe, particularly in the U.K. where global hedge fund activity is concentrated, have engaged most actively. For example, the Federal Reserve Bank of New York spearheaded efforts with the industry to improve the infrastructure that supports the over-the-counter derivatives market, a market in which hedge funds are particularly active.

couverture dominant le marché des dérivés de crédit. Ils sont donc à même d'exercer une influence marquée sur l'évolution globale du marché financier. Autrement dit, ils pèsent beaucoup plus lourd dans la balance qu'il n'y paraît.

L'importance rattachée aux fonds de couverture s'explique en outre par leur part croissante des opérations des grandes banques d'investissement qui agissent à titre de courtiers principaux. Pour ces banques, le secteur des fonds de couverture est une entreprise attrayant en plein essor qui représente aussi un risque qu'elles doivent gérer avec soin. Le secteur des fonds de couverture s'est taillé une place importante dans le système financier, mais il demeure largement non réglementé et non transparent. Cette absence de transparence soulève des questions relativement à la protection des investisseurs, ce dont vous avez parlé tout à l'heure.

À l'origine, les fonds de couverture s'adressaient à des investisseurs fortunés et avisés. Cependant, au Canada et à l'étranger, ils sont de plus en plus offerts à une clientèle moins nantie. Au Canada, ils sont vendus sous la forme de billets à capital protégé. Il importe de constater que, sur la scène internationale, les écrits et le dialogue entourant les fonds de couverture font valoir l'éventuel caractère positif de l'apport de ces fonds à un marché financier moderne, dynamique et efficient. Les fonds de couverture permettent, entre autres, de réaffecter efficacement les capitaux et le risque en stimulant l'innovation sur le marché, en ajoutant à la liquidité et en contribuant à la découverte des cours. Ils créent en outre, pour les investisseurs, des occasions de diversifier leurs portefeuilles.

Les décideurs politiques et les organismes de réglementation doivent pondérer deux grands risques qui continuent d'être la cible de l'attention, à savoir le risque que posent les fonds de couverture pour la stabilité financière — c'est-à-dire le risque systémique — et le risque qu'ils posent pour les investisseurs, surtout les épargnants. Ces points suscitent passablement d'attention à l'échelle nationale tout autant qu'à l'échelle internationale.

Au niveau international, des discussions ont eu lieu au Forum sur la stabilité financière mis sur pied par le G7 dans la foulée de la crise asiatique de la fin des années 90. Le FSF a amorcé les travaux et agi à titre de facilitateur des discussions sur les enjeux du marché auxquelles ont pris part des autorités financières nationales et des dirigeants de l'industrie des fonds de couverture. Ces discussions ont contribué pour beaucoup à favoriser les communications et à mieux faire comprendre l'industrie. Les organismes de réglementation et les banques centrales des États-Unis et de l'Europe, en particulier au Royaume-Uni où l'activité des fonds de couverture est concentrée, ont été parmi les participants les plus actifs. À titre d'exemple, l'an dernier, la Banque fédérale de réserve de New York a mené, en collaboration avec l'industrie, des efforts visant à améliorer l'infrastructure qui soutient les marchés des dérivés négociés hors bourse, endroit où les fonds de couverture sont particulièrement actifs.



*[Translation]*

The private sector has also taken initiatives to enhance discipline and foster better risk management in the industry, as advanced, for instance, in what is called the Corrigan report.

Initiatives related to investor protection have also been reviewed in a number of jurisdictions.

Domestically, hedge funds issues have also generated considerable attention, including through reports prepared by the Investment Dealers Association, a federal-provincial interagency group, and most recently by the task force headed by Tom Allen. A number of significant observations have arisen from international and domestic dialogue and initiatives to date.

*[English]*

First, there are limits to the capacity for effective, direct regulation of hedge funds. The dynamic nature of the industry and the sophistication of its investment strategies make reporting of the actual funds difficult and of limited value to regulators. Moreover, funds are mobile and will engage in regulatory arbitrage in deciding where to locate their mind and management. In the Canadian context, it must be recognized that most of the hedge fund activity in our marketplace will originate from outside our borders.

Second and correspondingly, the focus of regulators in respect of systemic risk has been to promote effective, counter-party risk management among their regulated prime brokers — in Canada, the Canadian banks. This includes the normal application of minimum capital rules and the careful measurement, monitoring and management of risk, for example, through collateralization. Emphasis is placed by regulators on enhanced risk management tools and techniques, including value at risk measurement and stress testing.

Third, and subject to constraints already cited, there is broad interest in steps toward enhanced disclosure and accountability as may be achieved, for example, through registration of hedge funds' advisers. In Canada, these requirements are within the domain of provincial regulators, as you have just heard. The private sector is also taking some steps through voluntary disclosure or initiatives by the rating agencies to assess hedge funds.

Fourth, there is also wide-spread recognition that attention must be paid to the protection of the retail investor. The Department of Finance and federal agencies are engaged on both the issues of systemic risk and retail investor protection. The systemic risk from hedge funds is managed through the ongoing

*[Français]*

Le secteur privé s'est également attaché à améliorer la discipline et à préconiser une meilleure gestion du risque dans l'industrie, comme proposé, par exemple, dans ce qu'on appelle le rapport Corrigan.

Des initiatives se rapportant à la protection des investisseurs ont également été examinées par nombre d'administrations.

À l'échelle nationale, les fonds de couverture ont aussi suscité passablement d'attention, notamment en faisant l'objet de rapports préparés par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, un groupe inter-agence fédéral-provincial et plus récemment, par les travaux du groupe de travail dirigé par Tom Allen. À ce jour, il ressort du dialogue et des initiatives internationales et nationales des observations importantes.

*[Traduction]*

Premièrement, la capacité de réglementer directement et efficacement les fonds de couverture est limitée. Le dynamisme de l'industrie et le caractère complexe de ces stratégies de placement viennent compliquer la présentation de rapports et font en sorte que ces derniers revêtent peu de valeur pour les organismes de réglementation. De plus, les fonds sont mobiles et peuvent recourir à l'arbitrage réglementaire lorsqu'ils décident de l'endroit où situer leurs opérations et leur direction. De fait, dans un contexte canadien, il ne faut pas perdre de vue que la plupart des activités des fonds de couverture sur notre marché proviennent de l'étranger.

Deuxièmement, sur le plan du risque systémique, les organismes de réglementation ont fait porter leur attention sur la promotion d'une gestion efficace du risque de contrepartie chez les principaux courtiers visés par la réglementation — au Canada, les banques à charte. Cette gestion suppose notamment l'application normale de règles sur le capital minimum et la mesure, la surveillance et la gestion attentives du risque, par exemple grâce au nantissement. Dans le contexte actuel, les organismes de réglementation accordent davantage d'attention aux outils et aux techniques améliorées de gestion du risque, dont la mesure de la valeur à risque et la simulation de crise sur les événements aux extrémités.

Troisièmement, et sous réserve des contraintes déjà mentionnées, on s'intéresse beaucoup aux mesures à prendre pour améliorer la transparence et la reddition de comptes, améliorations qui peuvent, par exemple, être obtenues grâce à l'enregistrement des conseillers en fonds de couverture. Au Canada, les exigences en matière d'enregistrement sont du ressort des commissions provinciales sur les valeurs mobilières. Le marché privé prend lui aussi des mesures, notamment l'adoption de la divulgation volontaire ou le lancement d'initiatives par des agences de notation servant à évaluer les fonds de couverture.

Quatrièmement, on reconnaît généralement qu'une attention particulière doit être accordée à la protection de l'épargnant. Le ministère des Finances et les organismes fédéraux s'intéressent à la fois au risque systémique et à la protection de l'épargnant. Le risque systémique provenant des fonds de couverture est géré

monitoring of the hedge fund exposures and risk management practices of the Canadian banks. As supervisor, the Office of the Superintendent of Financial Institutions continually monitors the risk management practices and procedures of the banks, and I gather you have invited the superintendent to testify.

OSFI recently completed work on the exposure of banks to hedge funds. This review indicated that the risk exposures are small in relative terms and that risk management practices in general are adequate. Banks were typically found to be taking a cautious approach to hedge funds in Canada. Federal financial sector agencies, including the Department of Finance and the Bank of Canada, are kept apprised of such work through the financial institutions supervisory committee, which is chaired by OSFI.

As regards the retail investor, the department's interest and activity arises from the role of banks in the market for principal-protected products that may in some cases link the return to the performance of a hedge fund. In this regard, the department is working in step with the securities regulators to ensure that the marketing and sale of these products is conducted in a fashion that ensures full and meaningful disclosure and that protects investors.

[Translation]

In conclusion, the rapid development and dynamic nature of hedge funds provide that they will continue to merit the attention of policy makers and regulators globally and domestically. Frameworks will need to be responsive to ensure that the objectives of market efficiency, financial stability, and investor protection are best advanced. The committee's interest in the issue is timely. I would be pleased to answer any questions.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** People are always talking of London and New York, but is this a world phenomenon? Is the Tokyo stock exchange and other ones in Europe also involved in this area?

**Mr. Dupont:** Investment in hedge funds is taking place around the world. Investors tend to concentrate in the large financial capitals like London and New York and in certain offshore jurisdictions also. From the point of view of financial market operation, this is a world phenomenon.

**Senator Hervieux-Payette:** So on the Tokyo stock exchange —

grâce à la surveillance permanente des expositions aux fonds de couverture et aux pratiques de gestion des banques canadiennes. Le Bureau du surintendant des institutions financières, en sa qualité d'autorité de contrôle, surveille en permanence les pratiques et procédures de gestion du risque utilisées par les banques et je crois d'ailleurs savoir que vous avez invité le surintendant à venir vous rencontrer.

Le BSIF vient d'achever des travaux sur l'exposition des banques aux fonds de couverture. L'examen qu'il a mené a démontré que les expositions au risque sont faibles lorsqu'on les compare aux expositions totales et que les pratiques de gestion du risque sont, en général, satisfaisantes. L'examen a constaté que les banques adoptent habituellement une approche prudente en matière de fonds de couverture. Les organismes du secteur financier fédéral, dont le ministère des Finances et la Banque du Canada, sont tenus au courant de ces travaux et d'autres faits nouveaux par le comité de surveillance des institutions financières, présidé par le BSIF.

En ce qui concerne l'épargnant, l'intérêt et les activités du ministère découlent du rôle des banques dans le marché des produits à capital protégé qui peuvent, dans certains cas, lier le rendement pour le déposant ou l'investisseur à la performance d'un fonds de couverture. À ce chapitre, le ministère partage nombre des préoccupations soulevées par les organismes de réglementation des valeurs mobilières pour veiller à ce que ces produits soient mise en marché et vendus de manière à assurer une bonne divulgation et à protéger les investisseurs.

[Français]

En conclusion, en raison de l'évolution rapide et du dynamisme des fonds de couverture, les décideurs politiques et les organismes de réglementation à l'échelle nationale et internationale continueront de s'intéresser à ce dossier. Les politiques devront être adaptées aux besoins et veiller à ce que les objectifs que constituent l'efficience du marché, la stabilité financière et la protection des investisseurs soient atteints au mieux. L'intérêt que le comité attache à cette question vient à point nommé. Je serai heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le président :** Merci beaucoup.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** On parle toujours de Londres et de New York, mais est-ce que le phénomène est mondial? Est-ce que la bourse de Tokyo et d'autres en Europe sont aussi impliquées dans ce domaine?

**M. Dupont :** L'investissement dans les fonds de couverture se répercute à l'échelle mondiale. Les investisseurs tendent à se concentrer dans les grandes capitales financières comme Londres et New York et dans certaines juridictions « offshore » également. Du point de vue du fonctionnement des marchés financiers, c'est un phénomène mondial.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Donc à la bourse de Tokyo...

**Mr. Dupont:** Or the Toronto stock exchange, yes. It accounts for a large share of the activity.

**Senator Hervieux-Payette:** Is there a place where more information was required or where rules of the game were put in place? Or is it open, with very little intervention by financial authorities around the globe?

**Mr. Dupont:** There are different forums where these questions are raised and where the needs that these developments may cause in the financial markets in regulatory terms are raised. Regulatory action is up to national jurisdictions or, in some cases, provincial jurisdictions, as in Canada, for example. It is up to each one to draw its lessons from international experience and international dialogue to see how to make sure that the necessary protections are in place within its jurisdiction.

**Senator Hervieux-Payette:** In Canada, we know that the banks, via their brokerage subsidiaries, account for a large part of the financial market, and thus of the distribution of these financial instruments. As you say, control over securities occurs at the provincial level, but do we operate along the same line of thought as elsewhere? Are you interested in that because your banking system is very involved in this industry?

**Mr. Dupont:** I think that you are right on all points, that is, in point of fact, in Canada, the stability of our financial system depends in large part on the large charter banks, which are under federal jurisdiction. But this is also true internationally, where the limits of controlling, understanding and keeping with view all the hedge fund investment strategies are quite clearly recognized.

I attended a meeting called by the Financial Stability Forum and someone said, "There are too many moving parts." It becomes very hard for a regulatory authority to try and get hedge fund disclosures and to control what is going on, to understand what is happening. However, better control is possible with regard to the banks, which are governed by very strict regulatory criteria, with an international framework and basic criteria that are very sensitive to market development, risk development. This is how we get better control over what is called "systemic risk." Certainly there are concerns for investors, but insofar as the system as such remains solid, in terms of policy, it is the main concern.

**Senator Hervieux-Payette:** I assume that there is a rather limited number of individuals who manage the large pension funds in Canada. They say that 40 per cent of hedge funds come from pension funds. Does the fact that 25 people — perhaps I exaggerate, there are fewer — who decide all the rules of the game not represent a danger, regarding the purchase and sale of stocks and bonds or investment in hedge funds? Finally these are the people who hold Canadians' money in their hands. If so, then perhaps we should be taking a little

**M. Dupont :** Ou à la bourse de Toronto, oui. Cela représente une part importante de l'activité.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Y a-t-il un endroit où l'on a exigé plus d'informations ou encore, on a mis des règles du jeu en place? Ou alors, est-ce ouvert avec très peu d'interventions des autorités financières à la grandeur de la planète?

**M. Dupont :** Il y a différents forums où sont évoquées ces questions et où l'on partage les besoins que peuvent représenter ces développements sur les marchés financiers en termes réglementaires. Les actions réglementaires relèvent des juridictions nationales ou, dans certains cas, des juridictions provinciales, comme au Canada par exemple. Il revient à chacun de tirer les leçons de l'expérience internationale et du dialogue international pour voir comment s'assurer, dans sa juridiction, que les protections nécessaires sont en place.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Au Canada, on sait que les banques, via leurs filiales de courtage, représentent une grande partie du marché financier, donc de la distribution de ces outils financiers. Comme vous dites, ici, le contrôle sur les valeurs mobilières est fait au niveau des provinces, mais est-ce que nous opérons dans la même ligne de pensée qu'ailleurs? Est-ce que vous vous intéressez à cela parce que notre système bancaire est très impliqué dans cette industrie?

**M. Dupont :** Je crois que vous avez raison sur tous les points, c'est-à-dire qu'effectivement, au Canada, la stabilité de notre système financier dépend en grande partie des grandes banques à charte qui sont sous juridiction fédérale. Cependant, c'est aussi vrai à l'échelle internationale où on reconnaît fort bien les limites de contrôler, de comprendre et de garder en vue l'ensemble des stratégies d'investissement des fonds de couverture.

J'ai assisté à une réunion convoquée par le Financial Stability Forum et quelqu'un a dit : « There are too many moving parts ». Cela devient très difficile pour une agence de réglementation d'essayer d'avoir ces divulgations de fonds de couverture et de vouloir contrôler ce qui passe, de comprendre ce qui se passe. En revanche, on peut avoir un meilleur contrôle par rapport aux banques qui sont régies par des critères très stricts de réglementation, avec un cadre international et des critères de base qui sont très sensibles à l'évolution des marchés, à l'évolution du risque. C'est par cela qu'on arrive à mieux contrôler ce qu'on appelle le « risque systémique ». C'est sûr qu'il reste des préoccupations pour les investisseurs, mais dans la mesure où le système en tant que tel reste solide, on traite la principale préoccupation au niveau de la politique.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** J'ai le préjugé qu'il y a un nombre assez limité d'individus qui gèrent de grands fonds de pension au Canada. On dit que 40 p. 100 des fonds de couverture proviennent des fonds de pension. Est-ce que le fait que 25 personnes — peut-être que j'exagère, il y en a moins — qui décident de toutes les règles du jeu ne représente pas un danger, autant sur la question d'achat et de vente d'actions, d'obligations ou d'investissement dans les fonds de couverture? Finalement, ce sont eux qui détiennent les capitaux des Canadiens entre leurs



deeper look at the situation. For all practical purposes, a very small number of people can have a very important impact on the whole financial system.

**Mr. Dupont:** If we look at all the capital invested in Canada, the share in hedge funds remains, for now, relatively slight. It is true that this is a concentrated industry, in that there are a lot of small hedge funds and a few others that are very large. There is nevertheless a trend that is there, that is, there is a little more disclosure on the part of these hedge funds insofar as they use the private savings of sophisticated investors who can also demand financial statements. Also, I mentioned the initiatives rating agencies that are trying to see the extent to which these funds are being well managed.

So there is a dynamic within the market that is calling for greater disclosure. I do not think we can say that a small core of people controls all Canada's savings. Savings are after all in pension funds, mutual funds and in lots of other instruments besides hedge funds.

[English]

**The Chairman:** We will come back and give Senator Herveux-Payette and others more time tomorrow. We have four minutes left. We must finish precisely at six o'clock. I will return to you tomorrow, and to Senators Massicotte, Harb and Moore, who have been so patient. Senator Goldstein, please continue.

**Senator Goldstein:** Thank you very much, Mr. Chairman.

[Translation]

Thank you for providing us with all this information. We appreciate it very much.

[English]

The Canada pension fund, as many other funds, has invested in hedge funds. Does the Department of Finance know to what extent the Canada pension fund has, in fact, invested in hedge funds?

**Mr. Dupont:** To my knowledge, senator, the Canada Pension Plan itself is not invested in hedge funds at this time.

**The Chairman:** Excuse me. That was not the information we received. We heard that the Canada pension fund was investing in hedge funds.

**Mr. Dupont:** The information I received today, senator, is that it has not. I will certainly undertake to make sure the record is clear on that.

**Senator Goldstein:** I have a recollection that we were told that.

**The Chairman:** So have I.

Dans ce cas, peut-être faudrait-il regarder la situation un peu plus en profondeur. À toutes fins pratiques, très peu de gens peuvent avoir un impact extrêmement important sur tout l'ensemble du système financier.

**M. Dupont :** Si on regarde l'ensemble des capitaux investis au Canada, la part qui revient aux fonds de couverture reste, pour l'instant, relativement faible. C'est vrai que c'est une industrie concentrée, à savoir qu'il y a beaucoup de petits fonds de couverture et quelques autres qui sont très gros. Il y a quand même une tendance qui est là, c'est-à-dire qu'il y ait un peu plus de divulgation de la part de ces fonds de couverture dans la mesure où ils font appel à de l'épargne privée d'investisseurs sophistiqués qui peuvent aussi demander des comptes. Également, j'ai mentionné des initiatives des agences de cotation qui vont essayer de voir dans quelle mesure ces fonds sont bien gérés.

Il y a donc une dynamique au sein du marché qui appelle une plus grande divulgation. Je ne crois pas qu'on puisse dire qu'un petit noyau de personnes contrôle toute l'épargne au Canada. L'épargne est quand même dans des fonds de pension, dans des fonds mutuels et dans beaucoup d'autres instruments que les fonds de couverture.

[Traduction]

**Le président :** Nous redonnerons la parole au sénateur Herveux-Payette demain quand nous aurons plus de temps. Il nous reste quatre minutes, car nous devons sortir d'ici à 18 heures tapantes. Je vous redonnerai la parole demain, de même qu'au sénateur Massicotte, au sénateur Harb et au sénateur Moore qui ont été très patients. Je vous en prie, continuez, sénateur Goldstein.

**Le sénateur Goldstein :** Merci beaucoup, monsieur le président.

[Français]

Merci d'être venu nous renseigner de cette façon, nous l'apprécions beaucoup.

[Traduction]

Le Régime de pensions du Canada, comme bien d'autres fonds du genre, a investi dans des fonds de couverture. Le ministère des Finances est-il au courant de l'importance des placements du RPC dans les fonds de couverture?

**M. Dupont :** À ma connaissance, sénateur, le Régime de pensions du Canada n'investit pas actuellement dans les fonds de couverture.

**Le président :** Excusez-moi, mais ce n'est pas ce qu'on nous a dit. On nous a dit que le Régime de pensions du Canada investit dans les fonds de couverture.

**M. Dupont :** Ce qu'on m'a dit aujourd'hui, sénateur, ce que ce n'est pas le cas. Je vais vérifier pour tirer les choses au clair.

**Le sénateur Goldstein :** J'ai le souvenir que c'est c'est qu'on nous a dit.

**Le président :** Moi aussi.

**Mr. Dupont:** I certainly do not wish to mislead the committee on that point. This is information I received. I will certainly verify it.

**The Chairman:** Please get it back to our clerk.

**Senator Goldstein:** Are you aware of whether the Quebec pension fund has invested in hedge funds?

**Mr. Dupont:** You heard from Mr. St-Gelais and Mr. Wilson earlier that, yes, they have.

**Senator Goldstein:** Do you know what the percentage is?

**Mr. Dupont:** I do not have the percentage, no.

**Senator Goldstein:** You were here while the previous witnesses were testifying, and you heard that the various securities regulators across Canada, all 10 or more of them, are trying to put their act together to find some additional form of regulation, or at least of knowledge of these hedge funds, for Canadians. Do you see any role for the federal government to play in this attempt to get better information out to Canadians?

**Mr. Dupont:** I do not directly, senator, in respect of registration requirements or other such requirements that clearly are within the domain of the provincial regulators at this time.

**Senator Goldstein:** We live with that, because that is essentially a constitutional issue. That having been said, however, let me move backwards. Much of the concern expressed around this table and when we were in New York for our study several weeks ago was for the retail investor. We are not overly concerned with sophisticated investors because they are able to judge their risks and act accordingly.

We are concerned about investors who are unable to make judgments about those risks and who, nevertheless, invest in these risky instruments. Is there any way to bypass the paralysis of Canada's not having a single securities regulator by using some availability that the Department of Finance Canada has to do that?

**Mr. Dupont:** The Department of Finance Canada has the capacity, building on existing authorities under the Bank Act, through regulation, to oversee principal protected notes that might be issued and sold by banks. We are looking into that.

**Senator Goldstein:** That is encouraging. Given that banks are essentially financing these hedge funds, is there any way in which Finance Canada or the Office of the Superintendent of Financial Institutions could use that power to enhance the public's knowledge of hedge funds and what they are doing? Banks are putting significant amounts of money into those hedge funds.

**M. Dupont :** Loin de moi l'idée d'induire le comité en erreur. C'est l'information qu'on m'a communiquée et je vais bien sûr la vérifier.

**Le président :** S'il vous plaît, et communiquez la réponse à la greffière.

**Le sénateur Goldstein :** Savez-vous si le Régime des rentes du Québec a investi dans des fonds de couverture?

**M. Dupont :** Comme vous l'ont dit MM. St-Gelais et Wilson tout à l'heure, c'est effectivement le cas.

**Le sénateur Goldstein :** Savez-vous quel pourcentage ce genre de placement représente pour le RRQ?

**M. Dupont :** Non, je l'ignore.

**Le sénateur Goldstein :** Vous étiez présent pendant que les autres témoins étaient à la table et vous les avez entendu dire que les organismes de réglementation des marchés, qui sont 10 et même 13, vont essayer de se prendre en main pour mieux encadrer ces fonds de couverture ou pour essayer d'obtenir davantage de renseignements à leur sujet pour les Canadiennes et les Canadiens. Estimez-vous que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle sur ce plan, afin d'obtenir de meilleures informations pour les Canadiens?

**M. Dupont :** Pas directement, sénateur, pas pour ce qui est des exigences relatives à l'enregistrement ou autres qui relèvent bien évidemment des organismes provinciaux de réglementation pour l'instant.

**Le sénateur Goldstein :** Nous ne pouvons pas faire autrement parce que c'est constitutionnel. Cela dit, revenons un peu en arrière. Aujourd'hui, et quand nous étions à New York dans le cadre de notre étude, il y a quelques semaines, nous nous sommes surtout préoccupé de la situation des épargnants. Nous ne sommes pas particulièrement inquiets de la situation des investisseurs avertis parce qu'ils sont en mesure d'évaluer les risques qu'ils prennent et d'agir en conséquence.

En revanche, nous nous préoccupons des épargnants qui ne peuvent pas juger des risques qu'ils courent et qui, malgré tout, se trouvent à investir dans ces instruments risqués. Pourrait-on s'affranchir de la paralysie qui frappe actuellement notre pays due au fait que nous n'avons pas une commission des valeurs mobilières unique, en nous appuyant sur la capacité d'intervention du ministère des Finances?

**M. Dupont :** Le ministère des Finances, en vertu des pouvoirs qui lui sont actuellement conférés par la Loi sur les banques et les règlements en découlant, a la capacité de surveiller les billets à capital protégé qui peuvent être émis et vendus par les banques. Nous nous occupons effectivement de ce volet.

**Le sénateur Goldstein :** C'est encourageant. Étant donné que ce sont principalement les banques qui financent ces fonds de couverture, y aurait-il un moyen pour Finances Canada ou pour le Bureau du surintendant des institutions financières de mieux faire connaître les fonds de couverture à la population et d'expliquer ce qu'ils font? Les banques investissent considérablement dans ce genre de fonds.

**Mr. Dupont:** The responsibility of OSFI and the policy interest is to ensure that the banks have appropriate risk management practices with regard to their dealings not only with hedge funds but also with all entities. It would not necessarily be a lever that the federal government could use to impose requirements on hedge funds directly; rather, it would be an obligation on the part of banks to establish the right risk management.

**The Chairman:** I apologize to senators and to the witnesses because we have had more questions and interest in this subject than we anticipated. If we have questions needing your answers, we will come back to you. If the witnesses have additional information to add to the record during the course of these deliberations, they may do so freely. We will take it under advisement because we want to ensure that the information we receive is accurate before we develop our recommendations.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, November 2, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:45 a.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system (study on hedge funds).

**Senator Jeremiah S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Good morning. I welcome our distinguished guests from the Montreal Exchange, la Bourse de Montréal. Thank you for coming this morning on such short notice.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is resuming its inquiry into hedge funds. When our committee was in New York early in October, we discussed a number of issues within the committee's mandate, one of which was hedge funds. Our American colleagues value this sector at approximately \$1.5 trillion to \$3 trillion a year in terms of exchange, although we do not know the source for that number.

In our hearings yesterday, based on the 2004 numbers, we heard that the sector here is worth Can. \$28 billion, but we understand it is growing at the rate of 30 per cent compounded over a year. It should be around \$50 billion, if our numbers are correct. We will have more precise numbers shortly, we hope.

Given the size and scope of our trading relationship with the United States and the integrated nature of our economies, the priority must be given always to North American as well as global financial stability. It is imperative that we in Canada understand

**M. Dupont :** Le BSIF a pour responsabilité, en vertu des politiques en vigueur, de veiller à ce que les banques gèrent correctement le risque dans toutes leurs transactions et pas uniquement dans le cas des fonds de couverture. Il ne s'agirait pas forcément d'un levier par lequel le gouvernement fédéral imposerait directement des conditions aux fonds de couverture, mais on pourrait contraindre les banques à appliquer une gestion des risques qui soit appropriée.

**Le président :** Je dois présenter mes excuses aux sénateurs et aux témoins parce que ce sujet a suscité plus de questions et d'intérêt que nous l'avions prévu. Si nous voulons obtenir réponse à certaines questions, nous vous recontacterons. Si les témoins veulent ajouter quoi que ce soit à leur témoignage d'aujourd'hui, ils sont invités à le faire. Nous prendrons ce qu'ils nous enverront en délibéré, parce que nous voulons nous assurer que l'information que nous recevons est exacte avant de formuler nos recommandations.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 2 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international (étude sur les fonds de couverture).

**Le sénateur Jeremiah S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Bienvenue à nos éminents invités de la Bourse de Montréal. Merci d'être venus nous rencontrer ce matin malgré le court préavis.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce poursuit son étude sur les fonds de couverture. Lorsque notre comité s'est rendu à New York, au début du mois d'octobre, nous avons discuté d'un certain nombre de questions qui relèvent du mandat du comité, dont celle des fonds de couverture. Nos collègues américains estiment que ce secteur représente entre 1,5 et 3 billions de dollars par année environ en transactions boursières, bien que nous ne sachions pas d'où viennent ces chiffres.

Dans nos audiences d'hier, on nous a dit que ce secteur représente au Canada 28 milliards de dollars canadiens, selon les chiffres de 2004. Nous croyons toutefois savoir que ce secteur connaît une croissance composée de 30 p. 100 par année. Si nos chiffres sont exacts, sa valeur s'élèverait à quelque 50 milliards de dollars. Nous aurons sous peu, je l'espère, des chiffres plus précis.

Compte tenu de l'ampleur et de la portée de nos relations commerciales avec les États-Unis et vu l'intégration de nos économies, il faut toujours accorder la priorité à la stabilité financière de l'Amérique du Nord, autant qu'à la stabilité



what is happening not only in Canada in this new growing area of investment but also in the United States, because of our interrelationship.

During our discussions in New York with U.S. regulators and representatives of the financial services sector, hedge funds emerged as a key issue. The Americans were divided on the issue as to whether or not there should be regulation. This committee is open-minded. We know there is a light form of regulation in Canada on hedge funds. Is that appropriate or not? Should regulation be looser or tighter? We are very open-minded on this matter but we know that thousands of sophisticated investors, at both the wholesale and the retail level, are using this financial tool. Our institutions — that is, banks, pension funds, mutual funds — are all investing in this new form of activity, which shows a higher yield at the outset than other forms of investment. Obviously, that is why it is attracting increasingly large pools of funding.

We heard about hedge funds during our recent study on consumer issues in the financial sector and we recommended that the government appoint an eminent person to review appropriate regulatory oversight of hedge funds, but this has not been done as yet. We hope it might be in addition to the study we are now undertaking. Nevertheless, key questions remains the extent to which and how these types of new financial products should be regulated or supervised, if at all, in order to protect consumers and above all the stability of our domestic and global financial markets.

We are delighted to welcome the two of you on our second day of hearings.

*[Translation]*

**Léon Bitton, Vice-President, Research and Development, Montreal Exchange:** Honourable senators, thank you for your invitation and for your interest in the development of my financial markets.

I am going to try, within the time provided, to explain to you the role of a derivative's market, and particularly the Montreal Exchange, which is now a specialized derivative's exchange. I will also focus on market's security.

My presentation will focus on the financial security of the market, and my colleague, Jacques Tanguay, will deal with monitoring participants and general market security.

financière internationale. Il est impératif que nous comprenions ce qui se passe non seulement au Canada, dans ce nouveau secteur de l'investissement, mais aussi aux États-Unis, compte tenu des relations que nous entretenons avec notre voisin du sud.

Au cours de nos discussions à New York avec les responsables de la réglementation américaine et les représentants du secteur des services financiers, il est ressorti que les fonds de couverture sont un enjeu fondamental. Les Américains étaient divisés sur la question de savoir s'il devrait y avoir une réglementation dans ce domaine. Notre comité est prêt à envisager diverses solutions. Nous savons qu'il existe au Canada une réglementation peu rigoureuse en ce qui a trait aux fonds de couverture. Est-ce suffisant ou non? La réglementation devrait-elle être plus rigoureuse ou moins rigoureuse? Nous sommes prêts à envisager diverses solutions dans ce domaine, mais nous savons que des milliers d'investisseurs avertis, tant des grossistes que des détaillants, se prévalent de cet outil financier. Nos institutions — c'est-à-dire les banques, les sociétés de fonds de pension et les sociétés de fonds mutuels — investissent toutes dans cette nouvelle forme d'activité dont le rendement est d'emblée supérieur à celui des autres formes d'investissement. C'est bien sûr pour cette raison que les fonds de couverture attirent de plus en plus de gros investissements.

Dans notre étude sur les questions relatives aux consommateurs dans le secteur financier, on nous a parlé des fonds de couverture, et nous avons recommandé que le gouvernement nomme un expert qui serait chargé d'examiner quelle réglementation devrait s'appliquer à la surveillance des fonds de couverture. Mais cela n'a pas encore été fait. Nous espérons que cette mesure s'ajoutera à l'étude que nous avons maintenant entreprise. Il nous reste néanmoins encore à répondre à des questions clés pour ce qui est de savoir comment et dans quelle mesure ces nouveaux produits financiers devraient être réglementés ou surveillés, s'il doit y avoir réglementation ou supervision, afin de protéger le consommateur mais surtout la stabilité de nos marchés financiers nationaux et internationaux.

Nous sommes heureux de vous souhaiter la bienvenue à tous les deux, pour notre deuxième journée d'audiences.

*[Français]*

**Léon Bitton, vice-président, Recherche et développement, Bourse de Montréal :** Honorables sénateurs, je vous remercie de votre invitation et de l'intérêt que vous portez au développement des marchés financiers.

Je vais tenter, à l'intérieur des limites de temps imposées, de vous exposer le rôle d'un marché de produits dérivés, et particulièrement celui de la Bourse de Montréal, qui est aujourd'hui une Bourse spécialisée dans les produits dérivés. Je mettrai également l'accent sur le volet de la sécurité du marché.

Mon intervention portera davantage sur la sécurité financière du marché et mon collègue, M. Jacques Tanguay, abordera plutôt le volet de la surveillance des participants et de la sécurité du marché de façon générale.

To begin with, just a few words on the Montreal Exchange. Since the market restructuring in 1999, there was an agreement between the Toronto and Montreal exchanges. We are now the only financial derivative's exchange in Canada. We work in a context of market globalization. So we obviously encounter stiff international competition.

In relation to the products we offer, we also provide a wide array of financial derivatives, equity derivatives, index derivatives and interest rate derivatives, which are Canadian in nature but also have an international reach. A large number of the users of our markets are located not just in Canada, but also all around the world.

Our daily volume for these various products, to put the size of our market in perspective, is on average around \$70 billion in notional terms; every day, that is roughly the amount traded. Over the past five years, we have grown by approximately 25 per cent per year on an annualized basis. From last year to this year, we grew by 40 per cent. That growth, which is not unique to Canada, is quite a clear reflection of the fact that derivatives have now become indispensable tools for risk management and also for increased output on today's financial landscape, be it the Canadian financial landscape or the international one. These days, it is practically impossible and unthinkable to manage a portfolio or a bank or company treasury without using derivatives. That is also demonstrated by our market position.

Our market model, which is also a market model that meets international standards, is based on features of transparency, expanded access and security. Market transparency is essentially based on having an accessible electronic trading platform, in our case, at almost 25,000 access points in Canada and around the world, following recognition from regulatory authorities in foreign countries like the United States. The CFTC, which is the authority there, authorizes us to set up terminals that give American residences access to Canadian products. Similarly, we also have access granted in Great-Britain and in other countries around the world.

Among the services we provide, we have an electronic market with expanded access all around the world. We also offer technological solutions to other markets. We operate the Montreal Exchange Market with our own technology, but we are also the technical operator and main shareholder of an options exchange in the United States, the Boston Options Exchange. As a matter of fact, we are the only foreign exchange to be recognized by the SEC — the Security Exchange Commission — in order to operate an options market in the United States, which reflects the high quality standards for the services we provide.

Pour commencer, quelques mots au sujet de la Bourse de Montréal. Depuis la restructuration des marchés en 1999, il y avait une entente entre les Bourse de Montréal et de Toronto. Nous sommes aujourd'hui la seule Bourse de produits dérivés financiers au Canada. Nous œuvrons dans un contexte de globalisation des marchés. Nous sommes donc évidemment exposés à de fortes pressions concurrentielles internationales.

Également relié à notre offre de produits, nous offrons aussi une vaste gamme de produits dérivés financiers, sur actions, sur indices et sur taux d'intérêt, qui ont un caractère canadien, mais également un rayonnement international. Un grand nombre des utilisateurs de nos marchés sont situés non pas seulement au Canada, mais aussi à travers le monde.

Notre volume quotidien pour ces différents produits, pour mettre en perspective la taille de notre marché, se situe en moyenne à 70 milliards de dollars exprimés en valeur notionnelle; à chaque jour, on négocie à peu près cette somme. Au cours des cinq dernières années, nous avons connu une croissance annualisée d'à peu près 25 p. 100 par année. Entre l'année passée et cette année, nous avons eu une croissance de 40 p. 100. Cet élément de croissance, qui n'est pas unique au Canada, est aussi un témoignage assez clair que les produits dérivés sont aujourd'hui devenus des outils de gestion de risques et aussi d'accroissement de rendement indispensables dans le paysage financier d'aujourd'hui, que ce soit le paysage financier canadien ou international. De nos jours, il est pratiquement impossible et impensable de gérer un portefeuille ou une trésorerie de banque ou d'une société sans recourir aux produits dérivés. Cela est démontré aussi par notre positionnement dans ce marché.

Notre modèle de marché, qui est aussi un modèle de marché qui correspond à des standards internationaux, est axé sur des attributs de transparence, d'accès étendu et de sécurité. La transparence du marché repose essentiellement sur l'existence d'une plate-forme de négociations électroniques accessible, dans notre cas, à près de 25 000 points d'accès au Canada et à travers le monde et ce, suite à des reconnaissances obtenues auprès d'autorités réglementaires de pays étrangers comme aux États-Unis. La CFTC, qui est l'autorité en place, nous autorise donc à installer des terminaux qui donnent accès à des résidents américains à des produits canadiens. De la même façon, nous avons aussi des accès octroyés en Grande-Bretagne et dans d'autres pays à travers le monde.

Dans notre offre de services, nous avons un marché électronique avec des accès étendus à travers le monde. Nous offrons aussi des solutions technologiques à d'autres marchés. Nous opérons avec notre propre technologie le marché de la Bourse de Montréal, mais nous sommes également l'opérateur technique et l'actionnaire principal d'une Bourse d'options aux États-Unis, The Boston Options Exchange. En fait, nous sommes la seule Bourse étrangère à avoir obtenu une reconnaissance de la SEC — Security Exchange Commission — pour opérer un marché d'options aux États-Unis, ce qui témoigne des hauts standards de qualité de notre offre de services.

We also own a clearing house, which plays a central role in the financial security of a derivative's market — and that is what I am mainly going to talk about for the purposes of the study you are conducting.

Once again, I would like to stress the importance of this financial security and to thank you, because in 2002, your committee and the Senate initiated Bill S-40, which was subsequently approved by the House of Commons. That was an amendment to the Payment Clearing and Settlement Act that protected the ability of a clearing house to realize the collateral of a member in the event of the member's financial insolvency. That amendment to the act, which was initiated here and approved by the Senate and then submitted to the House of Commons, increased the financial security of the Canadian market and thereby made it possible for us to get a credit rating from Standard & Poor's. The CDCC clearing house has an AA credit rating today, which shows how much financial security this clearing house offers participants in the Canadian market.

What an Exchange offers is basically a trading and price exposure mechanism in a regulated framework — and exchange operates in a regulated framework — and this facilitates the transfer of risks, derivative instruments, options and futures contracts traded on the Montreal Exchange and around the world. They are instruments that facilitate this transfer of risks between those who are willing to assume them and those who are interested in transferring them.

This involves an exchange, and organized market, but also a large number of economic players who have totally different viewpoints and needs. Keep in mind that the existence of an equilibrium price in a market is based on operators with different expectations. In order for there to be a market, we need not only investors with one view of risk management, who are seeking to ensure against a risk, we also need people who can either arbitrate among various markets or trade by anticipating market price fluctuations, who are commonly known as speculators.

So there is an equilibrium price in a market when various viewpoints come together in the market place, hence the interest of the derivatives market in the community of hedge funds, who are active participants in derivatives markets and who, in that sense, play an important role in the operation of the markets.

I would like to introduce here an important notion, the fundamental difference between derivatives traded on the exchange in a multilateral concept supported by a clearing house and derivatives traded over the counter on a bilateral contract basis. You have two market participants at the counter, who agree on the terms of a derivative and conduct

Nous sommes aussi propriétaires d'une société de compensation qui joue un rôle de premier plan dans la sécurité financière d'un marché dérivé — et c'est surtout sur cela que je vais axer mes propos dans le contexte de l'analyse que vous menez.

Encore une fois, je voudrais souligner l'importance de cette sécurité financière et vous remercier parce qu'en 2002, votre comité et le Sénat avez initié le projet de loi S-40 qui, par la suite, a été approuvé par la Chambre des communes. C'était une modification de la Loi sur la compensation et le règlement des paiements qui a permis de protéger la capacité de la chambre de compensation, de réaliser les dépôts de garantie soumis dans l'éventualité d'insolvabilité financière de participants. Cette modification à la loi, qui a été initiée ici et approuvée par le Sénat et ensuite soumise à la Chambre des communes, a permis d'accroître la sécurité financière du marché canadien et nous a ainsi permis d'obtenir une cote de crédit de la Standard & Poor's. La chambre de compensation CDCC a une cote de crédit AA aujourd'hui, ce qui est un témoignage de la sécurité financière que cette chambre de compensation octroie aux participants du marché canadien.

Ce qu'offre une Bourse, c'est essentiellement un mécanisme d'échange et de découvert de prix, dans un cadre réglementé — une Bourse opère dans un cadre réglementé — et qui facilite le transfert de risques, les instruments dérivés, les options et les contrats internes qui se négocient à la Bourse de Montréal et à travers le monde. Ce sont des instruments, qui facilitent le transfert de risques entre ceux qui sont prêts à les assumer et ceux qui sont intéressés à les transférer.

Cela met en présence une Bourse, un marché organisé, mais aussi un grand nombre d'agents économiques qui ont des optiques et des besoins totalement différents. Il faut se rappeler que l'existence d'un prix d'équilibre dans un marché repose sur l'hétérogénéité des anticipations des opérateurs. Pour qu'un marché existe, nous n'avons pas seulement besoin d'investisseurs qui ont une optique de gestion de risques, qui cherchent à couvrir un risque, nous avons aussi besoin d'intervenants qui peuvent soit arbitrer entre différents marchés, soit négocier par anticipation de la fluctuation des prix du marché, ce que l'on appelle communément des « spéculateurs ».

Donc un prix d'équilibre existe dans un marché grâce à ce regroupement d'optiques qui se rencontre sur la place du marché d'où l'intérêt qu'une place de marché de produits dérivés a pour la communauté des « hedge funds », qui sont des participants actifs dans les marchés de produits dérivés et qui, dans ce sens, joue un rôle important dans le fonctionnement des marchés.

Je voudrais introduire ici une notion importante, celle de la différence fondamentale entre les produits dérivés, qui se traitent en Bourse, dans un concept multilatéral et appuyés par une société de compensation, par rapport à des produits dérivés qui se négocient, ce qu'on appelle « hors Bourse », sur une base contractuelle bilatérale. Vous avez deux intervenants sur le



a transaction based on the credit risk of the other party and put in place measures they agree on.

In an exchange market, there is reliance on a multilateral concept whereby the financial performance guaranty is provided by the clearing house. What you find in an exchange market is the concept of universal prices. In a transaction on the Montreal Exchange, you may have, on one hand, a hedge fund represented by its broker. I would like to point out to you that hedge funds do not have direct access to the market. They have to go through a broker, with status as an approved participant in the Montreal Exchange. So a hedge fund that is behind a transaction could quite easily find itself with, on the other side, another broker, representing a pension fund or an individual. Clearly, this multilateral market concept is made possible by the fact that you have a clearing house acting as an intermediary between the buyer and the seller, and guaranteeing the transaction for both sides.

[English]

**The Chairman:** Mr. Bitton, may I interrupt for a moment? The Canadian audience is listening. Some are sophisticated; others, like many of us, are not. Before you continue, please describe a typical derivative transaction. We have heard the words. Some of us believe we understand what they mean. When we talk to others, they say something different. You mention your derivative marketplace and your clearing house. Please give us an example of a derivative transaction and then return to your text. It is important for our audience to understand what we are talking about.

**Senator Angus:** As well, please tell us what you mean by guarantee.

**The Chairman:** Yes, that would be helpful as well.

[Translation]

**Mr. Bitton:** Fundamentally, a derivative has an economic basis. The mean economic basis for a derivative is to provide the service of risk management or risk transfer that I referred to. Basically, you are going to have financial institutions, let us take a concrete example, providing their clients mortgages and assuming an interest rate risk. The financial institution, a bank in this case, can either decide to assume the risk in its portfolio, or decide not to assume it. In that case, the institution could decide to transfer the risk to another player

marché au comptoir, qui vont s'entendre sur les termes d'un produit dérivé, et qui vont réaliser une transaction en fonction du risque de crédit de la contrepartie et qui vont mettre en place des mesures sur lesquelles ils vont s'entendre.

Dans un marché boursier, on fait appel à un concept multilatéral où la garantie de la performance financière est assurée par la société de compensation. Ce que l'on retrouve dans un marché boursier c'est le concept d'universalité des prix. Vous pouvez avoir dans une transaction qui va se traiter à la Bourse de Montréal, d'un côté un fonds de couverture représenté par son courtier. Je tiens à vous souligner que les fonds de couverture n'ont pas un accès direct au marché. Ils doivent passer par un courtier, qui a un statut de participant agréé de la Bourse de Montréal. Donc un fonds de couverture qui est derrière une transaction pourrait très facilement se retrouver avec, comme contrepartie, un autre courtier qui, lui, représente un fond de pension ou un particulier. Évidemment, ce concept multilatéral d'un marché est rendu possible par le fait que vous avez une chambre de compensation qui s'interpose entre l'acheteur et le vendeur et qui devient la garante, la contrepartie de chacun des participants.

[Traduction]

**Le président :** Monsieur Bitton, permettez-moi de vous interrompre un instant. Certains des Canadiens qui nous écoutent sont bien informés de ce qui existe dans le domaine, alors que d'autres, comme bon nombre d'entre nous, ne s'y connaissent pas très bien. Avant que vous poursuiviez votre exposé, pourriez-vous nous décrire ce qu'est une transaction au moyen d'instrument dérivé? Nous avons déjà entendu l'expression, et certains d'entre nous croient savoir ce qu'elle signifie. Mais son sens semble varier selon les personnes à qui l'on parle. Vous avez parlé de votre marché des instruments dérivés et de votre chambre de compensation. J'aimerais que vous nous donniez un exemple de transaction au moyen d'instruments dérivés, après quoi vous pourriez continuer votre exposé. Il est important pour notre auditoire de comprendre de quoi nous parlons.

**Le sénateur Angus :** De plus, qu'entendez-vous par garantie?

**Le président :** Ce serait bien que vous le précisiez.

[Français]

**M. Bitton :** Fondamentalement, un produit dérivé a une raison économique. La raison économique première d'un produit dérivé, c'est d'assurer ce service de gestion de risques ou de transfert de risques auquel j'ai fait allusion. Vous allez avoir fondamentalement des institutions financières, prenons un exemple concret, qui vont offrir des hypothèques à leurs clients et qui assument un risque de taux d'intérêt. La société financière, bancaire en l'occurrence, peut soit décider d'assumer ce risque dans son portefeuille, soit décider de ne pas l'assumer. À ce

who is willing to assume the risk, for example, a hedge fund. You have here a typical case of two players: on the one hand, you have one player who needs risk management for its portfolio or liabilities, and on the other hand, a player who anticipates a market movement and is willing to acquire the derivative.

In derivatives lingo, you actually have two types of deal; you have what is called "futures contracts" that is a type of differed trade. That means that you can set the price today for something you are interested in buying or selling at a later date. It is a differed method, and it is obviously a price-setting mechanism that facilitates the transaction I just described.

A second type of instrument —

**Senator Goldstein:** What you just described, I assume that is what is commonly called an interest rate swap?

**Mr. Bitton:** In OTC lingo, it is a "plain forward," which is based on the interest rates. An interest rate swap is an instrument that is more often found in the over-the-counter market place. In fact, an interest rate swap is a series of forwards. It is someone who spreads a series of differed payments over time. The person takes a series of forwards and makes up what is called an interest rate swap. But in organized markets, the terminology that is used is that there is a futures market and an options market. The main futures market is predominantly institutional. So most of the players in a futures market for financial instruments are institutional and professional. You see very little retail activity on futures markets. They are markets used mostly by a sophisticated clientele.

Another range of products is options, which come under the definition of derivatives. Options are a flexible mechanism that enables you to manage risk too, but with ceilings or floors that you can set. Here is a really simple example: You have one share in your portfolio, just as today you tend to ensure other goods like your car or your house, so you buy some insurance, the options market allows you, among other things, to manage your portfolio risk, be it an individual share or an index, and thereby provides your portfolio with this price insurance. By buying, for example, an option to sell, you can insure the value of your share. For example, say you bought a share for \$50, you have a long-term outlook in terms of that share and you want to keep it in your portfolio, but you know the share could go through some momentary turbulence and you want to insure the share price throughout that period of turbulence, say for one year, you buy an option which entitles you to set the share price at \$50. So even if the market price of the share goes below \$50, you reserve the right to resell the share for \$50, and then, obviously,

moment, la société pourrait décider de transférer ce risque à un autre intervenant qui lui, est prêt à l'assumer, par exemple un fonds de couverture. Vous avez ici un cas typique de deux intervenants : d'un côté, vous avez un intervenant qui a un besoin de gestion de risques de son portefeuille ou de son passif, et d'un autre côté, un intervenant qui anticipe un mouvement du marché et qui est prêt à acquérir le produit dérivé.

Dans le jargon des produits dérivés, vous avez en fait deux types de marché, vous avez ce qu'on appelle des « contrats à terme » : c'est un mode de négociation différée. Cela veut dire que cela vous permet de fixer aujourd'hui le prix du bien que vous êtes intéressé à acheter ou à vendre à une date ultérieure. C'est un mode différé et évidemment, c'est un mode de fixation de prix qui facilite cet échange que je viens de décrire.

Un deuxième type d'instrument...

**Le sénateur Goldstein :** Ce que vous venez de décrire, je présume que c'est ce qu'on appelle communément un échange de taux d'intérêt?

**M. Bitton :** Dans le jargon des OTC, c'est un « plain forward » qui est basé sur les taux d'intérêt. Un échange de taux d'intérêt c'est un instrument qui se trouve davantage dans le marché au comptoir entre les intervenants. En fait, un échange de taux d'intérêt, c'est une série de « forwards ». C'est un intervenant qui, lui, va échelonner sur le temps avec des séquences de paiements différés dans le temps. Il va prendre une série de « forwards » et va constituer ce qu'on appelle un échange de taux d'intérêt. Mais dans les marchés organisés, la terminologie qu'on utilise c'est qu'on a un marché de futur et un marché d'options. Le premier marché de futur est un marché prédominant à nature institutionnelle. Donc, la majorité des intervenants dans un marché de futur sur instruments financiers sont des instruments institutionnels et professionnels. On voit très peu d'activité au détail dans les marchés futurs. Ce sont des marchés qui sont utilisés davantage par une clientèle sophistiquée.

Une autre gamme de produits, c'est les options qui rentrent dans la définition de produits dérivés. Les options, c'est un mécanisme flexible qui vous permet de gérer des risques également, mais avec des dimensions de plafond ou de niveau plancher que vous pouvez établir. Exemple, très facile : vous détenez une action dans votre portefeuille, tout comme aujourd'hui vous avez tendance à assurer d'autres biens comme votre voiture ou votre maison, donc vous achetez une assurance, alors le marché des options permet, entre autres, à gérer votre risque de portefeuille, soit une action individuelle, soit un indice, et d'assurer ainsi de vous offrir cette dimension assurance prix de votre portefeuille. En achetant, par exemple une option de vente, vous avez de cette façon la possibilité d'assurer la valeur de votre action. Exemple : vous avez acheté l'action à 50 \$, vous avez une option long terme par rapport à cette action et vous voulez la conserver dans votre portefeuille, mais vous savez que cette action pourrait traverser de façon momentanée une zone de turbulence et qu'à ce moment, vous cherchez à assurer le prix de l'action pendant cette zone de turbulence, on peut dire un an, vous achetez

just as in real estate insurance or other insurance fields, you pay a premium for that commitment.

The advantage of options is that you can reduce the leveraging of the option, that is, when you are the buyer, you pay a premium, your risk is limited to the premium; when you are the seller, you can use that leveraging. When leveraging is used in derivatives, it is mostly used in futures contract. Because futures contract, whether you are the buyer or the seller, either way it is a commitment, a performance requirement. The risk is certainly not limited.

Obviously, derivatives, like any other instrument you might use in other fields, depend on how they are used. There are straightforward basic strategies and other more complex strategies.

In the edge fund industry, there are specialized and professional players who use derivatives to build more complex strategies with a view to producing better performance.

[English]

**The Chairman:** Pause there. We will come back to this, but turn for a moment to Senator Angus's point that we do a forward option, and the question is what is the nature of the guarantee and how does somebody satisfy himself. Let us take your example. Somebody buys a chunk of stock at \$50. He wants a forward guarantee that he will be able, if necessary, to sell that stock at no less than \$50. It is a downward hedge. It is out a year and he pays a particular premium. What would be the typical premium on that? What percentage would it be, or is it a wild number?

**Mr. Bitton:** The number could vary depending on the price you are trying to insure. You can have insurance that fits precisely with the current price of the stock, but you will be paying more. If you are looking for insurance at a lower price than the current price of a stock, you will be paying less of a premium.

[Translation]

Let us come back to that example and the idea of a guarantee. The clearing house bases his guarantee on a margin deposit mechanism and a daily assessment of the risk.

[English]

How does that work in practice? A clearing house stands between the two parties to the transaction. The example we provided would not necessarily be a good example for the purpose of the guarantee. I mentioned earlier that with the guarantee, in the instance of purchasing an option, the risk is limited to the

une option qui vous donne le droit de fixer le prix de l'action à 50 \$. Donc, même si le prix au marché de l'action va descendre au-dessous de 50 \$, vous vous réservez le droit de revendre cette action à 50 \$, et à ce moment évidemment, tout comme dans le domaine de l'assurance immobilier ou d'autres types d'assurance, il y a une prime que vous devez payer pour cet engagement.

L'avantage des options, c'est que vous avez possibilité de réduire l'effet de levier de l'option, c'est-à-dire quand vous êtes acheteur, vous payez une prime, votre risque est limité à la prime; quand vous êtes vendeur, vous pouvez faire appel à cette notion de levier. Quand on utilise le terme de levier dans les produits dérivés, cette notion de levier on la retrouve davantage dans les contrats à terme. Parce que les contrats à terme, que vous soyez acheteur ou vendeur, dans les deux sens cela constitue un engagement, une obligation d'exécution. À ce moment, il est certain que le risque n'est pas limité.

Évidemment, les produits dérivés, tout comme tout autre instrument que vous pourrez utiliser dans d'autres sphères d'activités, dépend de la façon dont on l'utilise. Il y a des stratégies de base simples et d'autres plus complexes.

Vous avez dans l'industrie des fonds de couverture, des intervenants spécialisés et professionnels qui vont faire appel aux produits dérivés pour bâtir des stratégies plus complexes qui ont comme objectif d'obtenir un rendement supérieur.

[Traduction]

**Le président :** Je vous arrête, on y reviendra. Pour le moment, j'aimerais qu'on revienne à ce que disait le sénateur Angus. Pour une option de change à terme, quelle est la nature de la garantie et comment le détenteur peut-il s'assurer d'être couvert? Reprenons votre exemple. Un acheteur acquiert un groupe d'actions à 50 \$. Il veut avoir une garantie à terme qui lui permettra d'obtenir au moins 50 \$ pour ses actions s'il décide de les vendre. Il s'agit d'une couverture contre la perte de valeur. Il veut être couvert pendant un an et par conséquent débourse une certaine somme d'argent. Combien devrait-il déboursier? La somme représente-t-elle un pourcentage précis ou est-ce un montant aléatoire?

**M. Bitton :** La somme sera fonction de la valeur de l'instrument financier assuré. Il est possible de souscrire à une assurance garantissant la valeur actuelle des actions données, mais il faudra déboursier davantage. Une assurance qui garantit un prix inférieur au prix actuel coûte moins chère.

[Français]

Revenons à cet exemple et à la notion de garantie. La société de compensation fonde sa garantie sur un mécanisme de dépôt de garantie et d'évaluation quotidienne du risque.

[Traduction]

Comment cela marche-t-il concrètement? Il y a une société de compensation qui agit à titre d'intermédiaire entre les deux parties ayant conclu une transaction. Pour ce qui est de la garantie, l'exemple donné précédemment n'est pas nécessairement probant. Plus tôt, en parlant de la garantie, j'ai dit que dans le cas de



premium you pay. It gives you the right to exercise this option, but you pay a premium and then your risk is limited to that premium.

**The Chairman:** Let us follow this through. Again, this is a widely traded stock of one of the larger companies. The investor buys it and guarantees his downside with a premium.

Keeping in mind that when it goes through at the end of the day there are a clearing house, risk takers and guarantors, how can an investor be satisfied that he does a hedge or a protection for the downside of his stock based on the guarantee? How does he see through the guarantee? What form is it? Is it on behalf of the institution he is dealing with? For instance, if he is dealing with an investment company or a bank, does the bank guarantee the downside or does a third party? How is an astute investor satisfied that he has a firm guarantee having paid the premium at the other end?

Turning to insurance, do you look at their insurance portfolio and balance sheet and satisfy yourself that if something happens and you die, this company will be able to sustain the payment of your insurance?

How does one look through these transactions to satisfy himself that there is a security at the other end for this payment?

[Translation]

**Mr. Bitton:** The clearing house provides the guarantee in terms, first, of the monetary settlement — monetary settlement implies that you are buying the option.

[English]

**The Chairman:** What stands behind the clearing house?

**Mr. Bitton:** That is the direction I am headed in my answer.

[Translation]

There are two facets to the insurance-monetary settlement guarantee. For holders of derivative positions with a commitment, and obligation, the clearing house demands margin deposits. It requires collateral or an acceptable form of margin deposit to be posted with the clearing house. It is all done through the broker, who is a member of the clearing house.

The client has requirements to meet in relation to the broker, but the broker has to post the margin with the clearing house. So the clearing house has that margin, that is the first part of the guarantee, and it has the collateral on deposit.

The clearing house also follows continuously, from day to day, and even over the course of the day, the evolution in the price of the instrument. The margin is generally determined

l'achat d'une option, les risques se limitent à la prime payée. Le détenteur a le droit de lever la dite option et paye une prime, limitant ainsi ses risques.

**Le président :** Tentons de passer en revue le processus. Il est question ici d'actions faisant l'objet de transactions fréquentes émises par une grande société. Un investisseur décide d'en acheter et de se protéger contre une éventuelle dépréciation en déboursant une prime.

Sachant qu'il y a plusieurs parties qui interviennent, à savoir la société de compensation, l'investisseur qui prend des risques et le garant, comment l'investisseur peut-il être sûr qu'il est couvert ou protégé par le biais d'une garantie contre une éventuelle dépréciation de ses actions? Comment fait-il pour déchiffrer la garantie? Sous quelle forme se présente-t-elle? La garantie émane-t-elle de l'institution avec laquelle il transige? Par exemple, si l'investisseur fait affaire avec une société de placement ou une banque, la garantie est-elle assurée par ces organismes-là ou par une tierce partie? Comment l'investisseur averti peut-il être sûr qu'en payant une prime ses investissements seront garantis?

Pour ce qui est de l'assurance, examinez-vous le portefeuille d'assurance et les bilans de la société en question dans le but de vous assurer qu'en cas de décès, les primes d'assurance continueraient à être payées?

Comment l'investisseur est-il sensé démêler les différentes transactions pour être sûr qu'en échange de son paiement il sécurise ses investissements?

[Français]

**M. Bitton :** La société de compensation assure la fonction de garantie au niveau, d'abord, du règlement monétaire — le règlement monétaire implique que vous achetiez l'option.

[Traduction]

**Le président :** Qu'a la société de compensation comme garantie?

**M. Bitton :** Justement, j'y arrivais.

[Français]

Il y a deux facettes, dont l'assurance-garantie du règlement monétaire. La Chambre de compensation, pour les détenteurs de positions de dérivés qui ont un engagement, qui ont une obligation, va exiger des dépôts de garantie. Elle va exiger que du collatéral ou une forme acceptable de dépôt de garantie soit déposée auprès de la Chambre de compensation. Le tout se fait par le biais du courtier, qui lui est membre de la Chambre de compensation.

Le client a des exigences qu'il doit respecter vis à vis son courtier, mais le courtier doit déposer auprès de la Chambre de compensation cette garantie. La Chambre de compensation a donc cette garantie, c'est le premier volet de la garantie, et elle a ce collatéral en dépôt.

La Chambre de compensation suit également en continu, au jour le jour, et même durant la journée, l'évolution des prix de l'instrument. Si la garantie qui généralement est fixée en fonction

according to risk assessment methods based on an historical analysis of volatility and also on stress testing, in an attempt to cover periods of extreme volatility in the past; the clearing house sets the amount of the margin based on that historical volatility and stress testing. The clearing house sets the amount and then requires the broker to put up sufficient collateral to cover that guarantee.

However, the process does not stop there. Once the margin has been deposited, there is monitoring, constant monitoring of the evolution of the market, and this could lead the clearing house to act. If at any time there is a price fluctuation beyond historical norms, such that the margin has to be greater than one was required, the clearing house can act and require, in the course of the day, the broker to provide additional margin to cover the commitment it made.

[English]

**The Chairman:** I will return to that, but it is important to understand the transaction.

At the end of the day, there is a guarantee, there is surveillance of the guarantee, there is a clearing house daily look; but it is all based on a historic pattern?

**Mr. Bitton:** Not necessarily, no. It is based on a historic pattern, stress testing and an ongoing risk management process.

**The Chairman:** What happens if the unpredictable occurs, a collapse in the marketplace? I am not talking about a modest collapse of 50 points or 70 points. I mean 500 points or 600 points. We have seen in our lifetime a number of serious market collapses, one just four or five years ago in the tech market.

What happens if there is a precipitous collapse? Can one be satisfied at the bottom of this that with stress analysis and so on the investor will still be protected if a very steep downturn in the marketplace occurs?

**Mr. Bitton:** History is the best proof that the system works. If there is a failure of a participant, then the clearing house will use the margin on deposit to try to meet the obligation or the financial amount resulting from that failure. If that is not sufficient, as a second step we require each clearing house member to deposit with the clearing house what we call guaranteed funds or a clearing fund. That is a reserve fund that is maintained and used only if there is a failure.

Normally the first step is to look at the margin. The margin deposit, with the mechanisms I explained, is based on historical volatility, stress testing and ongoing risk management monitoring and should be sufficient to cover the failure.

de modèles d'évaluation de risques basés sur l'analyse historique de volatilité et aussi basée sur des situations d'évaluation du stress pour tenter de couvrir des périodes extrêmes de volatilité passée, la Chambre de compensation va établir le montant de la garantie en fonction de cette volatilité historique et de cette évaluation du stress. Elle va chiffrer cette garantie et à ce moment exiger du courtier de déposer suffisamment de collatéral pour couvrir cette garantie.

Le processus, toutefois, ne s'arrête pas là. Une fois que cette garantie est déposée, il y a un monitoring, un contrôle continu de l'évolution du marché, qui pourrait amener la Chambre de compensation à agir. S'il y a, à un moment donné, une fluctuation de prix qui est en dehors des normes historiques, qui fait en sorte que la garantie doive être supérieure à ce qui a été exigé, la Chambre de compensation peut agir et demander, en cours de journée, que le courtier lui transfère des garanties additionnelles pour satisfaire l'obligation qu'elle a prise.

[Traduction]

**Le président :** J'y reviendrai, mais pour le moment je pense qu'il est important de comprendre la transaction.

Au bout du compte, il y a une garantie, donc il y a un suivi, en plus du suivi assuré par la société de compensation au jour le jour. Tout ceci est-il fonction de l'analyse historique?

**M. Bitton :** Pas toujours. On prend en compte l'analyse historique, mais aussi l'évaluation de la tension, en appliquant un processus de gestion des risques permanents.

**Le président :** Et si, contre toute attente, le marché s'effondrait? Je ne parle pas ici d'une perte de 50 ou 70 points, mais plutôt de 500 ou 600 points. De notre vivant, nous avons assisté à un certain nombre d'effondrements du marché, notamment l'implosion du marché des technologies il y a quatre ou cinq ans seulement.

Qu'arrive-t-il en cas d'effondrement soudain? En faisant une analyse des contraintes, par exemple, peut-on croire que l'investisseur sera protégé en cas de ralentissement marqué du marché?

**M. Bitton :** L'histoire a prouvé que le système fonctionne bien. En cas de problème pour un participant, la chambre de compensation se servira du dépôt de garantie pour satisfaire aux obligations ou rembourser la somme dont fait l'objet ce défaut de paiement. Si ce n'est pas suffisant, à la deuxième étape, nous demandons à chaque membre de la chambre de compensation de donner un dépôt qu'on appelle le fonds garanti ou le fonds de compensation. Il s'agit d'une réserve qui est gardée et qui ne sert qu'en cas de défaut de paiement.

Normalement, nous employons d'abord le dépôt de garanti. Selon les mécanismes dont j'ai parlé, le dépôt de garanti est calculé selon la volatilité historique, le test de tension et un contrôle de gestion continue en fonction du risque et il devrait suffire en cas de pépin.

If not, we look at the reserve fund. The clearing members, who are basically the credit ring of the system, have an obligation to contribute an additional 100 per cent of what they have in that clearing fund, if there is a failure.

**The Chairman:** What is the amount of the original coverage? Is it 5 per cent or 10 per cent?

**Mr. Bitton:** The coverage varies depending on the volatility. For a very volatile futures contract based on an underlying interest, obviously the margin will be at the higher level.

**The Chairman:** Give us an example of that level.

**Mr. Bitton:** Currently, for SXF, our stock index futures contract, we charge approximately 7 per cent of the value of the contract.

**The Chairman:** Let us use that as an example, to follow this through. We are concerned about the extent of the downside risk.

If somebody does a futures contract, puts up cash for 7 per cent and the market falls 500 points — not unreasonable as we have seen precipitous falls greater than that — the 7 per cent would not cover that, even if it were doubled to 14 per cent. Is that right? Please clarify this for us.

[Translation]

**Jacques Tanguay, vice-president, Regulatory Division, Montreal Exchange:** Mr. Chairman, one of the things the clearing house can do is this: in the course of the day, if it sees that the market is taking a dive, it can issue "intraday" margin calls.

I should point out that the calculations of the margin and collateral required by the clearing house are done based on the worst case scenario. For example, the clearing house examines what would happen if there was another situation like Black Monday in the 1980's, or Russia defaulting on its debt. Those are the factors it takes into account in examining the worst case scenario. The calculation methods determine with 99.5 per cent certainty that the margins and collateral required are adequate.

So the clearing house is comfortable enough with the fact that what it requires of its members on a daily basis is sufficient to cover the worst case scenarios with a 99.5 per cent confidence level. In addition, as Mr. Bitton said, there is the clearing fund, which is a separate fund; its purpose is to cover potential situations of insufficient collateral. There are many mechanisms that limit the risk of defaulting on the guarantee.

**Mr. Bitton:** What we are advocating here today is that, as demonstrated around the world, the clearing and guarantee mechanism operated by the clearing house in organized derivatives markets should be the industry's mechanism of choice. I did attempt in my remarks to explain how over the

Si ce n'est pas suffisant, il y a le fonds de réserve. Les membres de la chambre de compensation qui sont essentiellement le réseau de crédit du système, sont tenus de contribuer un supplément de 100 p. 100 de ce qu'ils ont dans le fonds de compensation, en cas de défaut.

**Le président :** Quelle est la couverture initiale? Est-ce 5 p. 100 ou 10 p. 100?

**M. Bitton :** La couverture varie selon la volatilité. Pour un contrat à terme très volatile en fonction d'un produit faisant l'objet d'option, le dépôt de garanti sera plus élevé.

**Le président :** Donnez-nous un exemple de ces niveaux supérieurs.

**M. Bitton :** Actuellement, pour les contrats à terme sur indices boursiers ou SXF, nous exigeons environ 7 p. 100 de la valeur du contrat.

**Le président :** Prenons cet exemple, et allons jusqu'au bout. Nous sommes préoccupés par l'ampleur du risque de perte en cas de baisse.

Pour un contrat à terme, si une personne donne 7 p. 100 et que le marché baisse de 500 points, ce qui n'est pas déraisonnable compte tenu des chutes plus marquées que nous avons déjà vues, le 7 p. 100 ne couvrirait pas la perte, même s'il était doublé à 14 p. 100, n'est-ce pas? Pourriez-vous nous expliquer tout cela.

[Français]

**Jacques Tanguay, vice-président, Recherche et développement, Bourse de Montréal :** Monsieur le président, une des choses que la Chambre de compensation peut faire est ce qui suit : en cours de la journée, si elle voit que le marché prend une forte tendance à la baisse, elle peut faire des appels de marge « intraday ».

Il faut mentionner le fait que les calculs de marge et de collatéral requis par la Chambre de compensation sont faits en fonction du pire scénario. Par exemple, la Chambre de compensation examine ce qui se produirait si l'on vivait à nouveau une situation comme celle du lundi noir des années 1980, du défaut de la Russie à rembourser sa dette. Ce sont ces éléments qu'elle prend en considération et elle examine le pire scénario possible. Les modèles de calculs établissent à 99,5 p. 100 le degré de certitude que les marges et collatéraux requis soient suffisants.

Donc, la corporation de compensation est suffisamment confortable avec le fait que ce qu'elle demande à ses membres, sur une base quotidienne, est suffisant pour couvrir les pires scénarios avec un niveau de confiance de 99,5 p. 100. Et en plus, comme M. Bitton le mentionnait, il y a le fonds de compensation, qui est un fonds séparé dont l'objectif est de couvrir des situations où il pourrait y avoir insuffisance de collatéral. Il y a beaucoup de mécanismes qui font en sorte que le risque qu'il y ait un défaut sur le plan de la garantie sont limités.

**M. Bitton :** Ce que nous préconisons ici aujourd'hui, c'est que tel que démontré à travers le monde, le mécanisme de compensation et de garantie assuré par la Chambre de compensation dans des marchés organisés de produits dérivés devrait être le mécanisme de choix de l'industrie. Car j'ai voulu



contract deals are different; there are only two parties and the mechanism we have described to you is lacking. Over the contract deals really depend on the credit wordiness of the other side. That is increasingly taking into consideration, but in over the contract dealings, although there is an increasing "collateralization" of these dealings, with collateral being put up more and more often, you do not have the ongoing risk management function that is performed by a clearing house. That means a clearing house is in a more dynamic reactive or preventive mode. It has and hold assets covering obligations with 99.8 per cent confidence certainty and has more than one way of taking into account historic volatility, including periods of increased volatility, which are called stresses.

The systemic risks resulting from default by a participant in the organized derivatives market are limited by the presence and role of a clearing house. Furthermore, and this should reassure committee members about what I have just said, there is the Basel I Accord, which governs financial institutions and includes capital requirements to cover credit risk in the exchange market; under that agreement, if the parties to an over the counter transaction take that transaction and post it with an exchange or clearing house, the capital requirement will be reduced from what would have been required on the over the counter market. So that is one thing we at the Montreal Exchange found encouraging. The clearing house, the CDCC, now provides clearing services to the OTC market.

[English]

**Mr. Bitton:** The Canadian Derivatives Clearing Corporation now offers over-the-counter or OTC clearing services to participants of the OTC market that could benefit from this financial market security.

**The Chairman:** What is the size of the clearing house?

**Mr. Bitton:** We have margin on deposit of approximately \$1.5 billion. The clearing fund is approximately \$300 million and can get up to another \$300 million in case of failure. That is more or less the current size, although these figures vary over time. It depends on the positions held by participants in the market.

**The Chairman:** The overall hedge fund market is approaching somewhere between \$40 billion and \$50 billion in Canada. This would be a small portion of that; it is an item within the overall hedge fund market.

**Mr. Bitton:** We have just described the size of the funds that are used.

The position held in the market by participants based on the notional underlying value is currently close to \$600 billion. If you want to use a comparative figure, the Montreal Exchange

quand même nuancer dans mes propos la façon que se négocie un contrat qui se traite hors Bourse, donc avec des conditions bilatérales sans ce mécanisme qu'on vous a décrit. Parce que hors Bourse, réellement, on traite en fonction de la qualité de crédit de la contrepartie. On y rattache de plus en plus, par contre dans les activités hors Bourse, des éléments de « collatéralisation », donc il y a du collatéral qui est de plus en plus déposé, mais on n'y rattache pas dans l'activité hors Bourse le mécanisme de gestion de risque en continu, qui est assumé par une chambre de compensation. Cela veut dire qu'une chambre de compensation est en mode réactif ou préventif plus dynamique. Elle détient et elle possède des actifs qui couvrent des obligations avec des certitudes de confiance de 99,8 p. 100 et ne tient pas compte seulement d'une manière de volatilité historique, mais également de périodes de volatilité accrue, ce qu'on appelle des stress.

Les risques systémiques découlant de la défaillance d'un participant dans le marché, qui traite dans un marché de produits dérivés organisé, sont limités par la présence et le rôle d'une chambre de compensation. D'ailleurs, dans ce sens, pour aussi réconforter les membres de ce comité par rapport à ce que je viens de dire c'est qu'il y a l'accord de Bâle numéro un qui régit les institutions financières et qui reconnaît dans ses exigences de capital pour couvrir le risque de crédit dans le marché boursier; elle reconnaît, en fait, que si un intervenant ou si une activité ou deux intervenants liés à une transaction dans le marché au comptoir prennent cette transaction et la dépose auprès d'une Bourse ou une chambre de compensation, l'entente de Bâle reconnaît que l'exigence de capital sera réduite par rapport à l'exigence de capital, qui aurait été exigée dans un marché au comptoir. Ce qui veut dire que vous avez là une facette, qui nous a encouragés à la Bourse de Montréal. La Chambre de compensation, la CDCC, offre maintenant des services de compensation au marché OTC.

[Traduction]

**M. Bitton :** La Corporation canadienne de compensation des produits dérivés offre maintenant des services de compensation hors cote aux participants du marché hors cote qui pourraient profiter de ce service de sécurité par rapport au marché financier.

**Le président :** De quelle taille est la chambre de compensation?

**M. Bitton :** Nous avons des dépôts de garanti pour environ 1,5 milliard de dollars. Le fonds de compensation est d'environ 300 millions de dollars et peut être doublé en cas de défaut. C'est plus ou moins la taille actuelle, mais ces chiffres varient avec le temps. Tout dépend des positions des participants au marché.

**Le président :** L'ensemble du marché des fonds de couverture tourne autour de 40 ou 50 milliards de dollars au Canada. Ce ne serait qu'une petite portion de ce marché. Ce n'est qu'une partie de l'ensemble du marché des fonds de couverture.

**M. Bitton :** Nous venons de décrire la taille des fonds employés.

Les positions sur le marché des participants, d'après la valeur théorique pour leurs produits, est d'environ 600 milliards de dollars. À titre de comparaison, signalons que la Bourse de

currently has positions based on notional value of approximately \$600 billion. On a daily basis we trade an average of \$70 billion of notional value. That is the market scope right now.

**Senator Angus:** That includes only the transactions that go through the Bourse de Montréal; the over-the-counter transactions are not included in that. Do you know how much trading there is in the OTC market?

**Mr. Bitton:** Some statistical figures are provided, for example, by the Bank of Canada. We have recent figures of maybe 40 per cent of the market in the interest rate field and 30 per cent in the equity derivative field. The rest is over the counter.

In terms of volume traded or transactions generated, we have the majority of the activity. In terms of notional value, because this is the nature of the OTC market, the hedging activity is large. In notional value terms, this is our market share.

**Senator Angus:** If I understood you, all the transactions that go through the exchange are protected by the clearing house. However, for OTC transactions, you offer investors the service of a clearing house but they do not have to use it. Most of the over-the-counter transactions are not so protected. Am I right on that?

**Mr. Bitton:** We recently started offering this service for OTC business and we anticipate seeing a lot of activity coming to the clearing house. Also, we expect to see institutions looking to reduce the capital required on the credit risk. As mentioned earlier, if you move an OTC activity into a clearing house, you benefit.

We think that we will see more of the OTC activity moving to an exchange. I would not say an exchange. Let us remember, an exchange provides a price discovery facility based on standardized terms.

What we see mostly in the OTC market are derivative products tailored to specific needs. I am specifically referring to the ability to provide those tailored derivative transactions to be cleared by the clearing house for the benefit of the risk-management facility.

This is a good question. The two markets are complementary in a sense because we see a lot of the activity generated on the exchange, and that is basically activity done by OTC derivative traders. Let us say if you are swap traders in the OTC market you are taking a risk because you are meeting the risk of your customers, and that risk is transferred to another participant via the exchange. There is a lot of complementary activity between the two.

**The Chairman:** I think we understand that. The numbers you gave us were for the Montreal Exchange. Do you know how big the market would be nationwide?

**Mr. Bitton:** The figures I just gave you strictly refer to activity on the Montreal Exchange.

Montréal a actuellement des positions dont la valeur théorique est d'environ 600 milliards de dollars. Chaque jour, nous avons des échanges dont la valeur théorique est de 70 milliards de dollars. Voilà l'ampleur actuelle du marché.

**Le sénateur Angus :** Mais il ne s'agit que des opérations de la Bourse de Montréal. Cela ne comprend pas les opérations hors cote. Savez-vous quelle est l'ampleur des échanges pour le marché hors cote?

**M. Bitton :** La Banque du Canada, entre autres, fournit des statistiques là-dessus. D'après les chiffres récents, c'est environ 40 p. 100 du marché des taux d'intérêt et 30 p. 100 de celui des instruments dérivés sur actions. Le reste est négocié hors cote.

Pour ce qui est du volume des échanges et des opérations, nous avons le gros de ces activités. En termes de valeur théorique, puisque c'est la nature du marché hors cote, le secteur spéculatif est important. En termes de valeur théorique, c'est notre part de marché.

**Le sénateur Angus :** Si je vous comprends bien, toutes les opérations de votre bourse sont protégées par la Chambre de compensation. Les opérations hors cote, toutefois, bénéficient des services d'une chambre de compensation, facultative pour les investisseurs. La plupart des opérations hors cote ne sont pas ainsi protégées. Ai-je bien compris?

**M. Bitton :** Nous n'offrons ce service pour les opérations hors cote depuis peu et nous nous attendons à ce que la chambre de compensation nous donne un bon volume d'affaires. Nous nous attendons aussi à ce que les institutions cherchent à réduire le capital nécessaire pour les risques associés au crédit. Comme vous l'avez dit plus tôt, il est avantageux de faire bénéficier les opérations hors cote des services d'une chambre de compensation.

Nous pensons que de plus en plus d'opérations hors cote se feront à la bourse. En fait, ce n'est pas ce que je devrais dire. Rappelons qu'une bourse offre un mécanisme de détermination des prix uniformisé.

Ce qu'on voit surtout dans le marché hors cote, ce sont des produits dérivés adaptés à certains besoins. Je parle particulièrement de la capacité d'offrir ces opérations sur des produits dérivés adaptés avec les services de gestion du risque de la chambre de compensation.

C'est une bonne question. Ces deux marchés se complètent, puisque beaucoup d'activités sont suscitées à la bourse par les spéculateurs de produits dérivés hors cote. Si vous êtes un spéculateur en soit sur le marché hors cote, vous prenez un risque, celui de vos clients, et ce risque est transféré à un autre participant, dans le cadre de la bourse. Il y a beaucoup d'activités complémentaires entre les deux.

**Le président :** Je pense que nous comprenons. Vous nous avez donné des chiffres pour la Bourse de Montréal. Quelle est la taille du marché mondial?

**M. Bitton :** Les chiffres que je vous ai donnés ne se rapportent qu'à la Bourse de Montréal.

**The Chairman:** You were the quasi-exclusive traders of the derivative market.

**Mr. Bitton:** That is right.

**The Chairman:** Is there anyone else across Canada doing this work?

**Mr. Bitton:** Following the restructuring deal in 1999, there is an exclusivity arrangement until 2009. That makes us the only financial derivative exchange. There is the Winnipeg Commodity Exchange, which deals in canola.

**The Chairman:** That is more commodities-driven.

**Mr. Bitton:** That is right. We are the only Canadian derivative financial exchange. As I mentioned earlier in my remarks, we are exposed to international competition because our competitors are all the global futures market.

**The Chairman:** Like Chicago?

**Mr. Bitton:** Yes, among others. We obviously look at some type of products. We are not in a situation where we have no competing force; we in a competitive environment.

[Translation]

At this point, unless there are any other questions on financial security, let us move on to the second component of protection. I said at the beginning of my remarks that financial security was the first component of our market protection.

The second component of protection is what is called "monitoring participants and market security." I am going to ask Mr. Tanguay to talk to you about market security, which is provided by the Montreal Exchange.

**Mr. Tanguay:** Hedge funds do not have direct access to our market. As a matter of fact, there is currently no exchange anywhere in the world that allows hedge funds to participate directly in their market. In order to become a participant with direct access to the Montreal Exchange, the participant has to be registered as a broker with a provincial securities commission or regulator or in the case of our foreign participants, with a foreign regulator.

By the way, we currently have 90 brokers who are approved by participants, 60 of whom are Canadian and 30 foreign. Of the foreign brokers, 25 are American and 5 British.

In addition to the requirement that brokers be registered with a regulator, they also must be members of a recognized self-regulating body. In Canada, the recognized self-regulating body for the purposes of monitoring capital and managing client accounts is the Investment Dealers' Association of Canada. Brokers must also be members of the Canadian Investor Protection Fund. That fund protects investors in the event of broker insolvency. There is currently \$250 million

**Le président :** Vous êtes pratiquement les seuls spéculateurs de ce genre, pour le marché des produits dérivés.

**M. Bitton :** C'est exact.

**Le président :** Est-ce que quelqu'un d'autre au Canada fait le même travail?

**M. Bitton :** Depuis la restructuration de 1999, nous avons l'exclusivité jusqu'en 2009. Nous sommes donc la seule bourse de produits financiers dérivés. Il y a aussi la bourse des marchandises de Winnipeg, pour le canola.

**Le président :** Il s'agit plutôt de denrées.

**M. Bitton :** C'est exact. Nous sommes la seule bourse de produits financiers dérivés au Canada. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes exposés à une concurrence internationale, nos concurrents étant d'autres marchés de contrats à terme mondiaux.

**Le président :** Comme la Bourse de Chicago?

**M. Bitton :** Oui, entre autres. Nous avons évidemment à considérer certains types de produits. Ce n'est pas comme s'il n'y avait pas de concurrence, nous sommes dans un milieu très compétitif.

[Français]

À ce stade-ci, à moins qu'il y ait d'autres questions sur la sécurité financière, passer au deuxième volet de protection. J'ai dit au début de mes propos que la sécurité financière constituait le premier volet de protection de notre marché.

Le deuxième volet de protection est ce qu'on appelle la « surveillance des participants et la sécurité du marché ». À cet égard, je vais demander à M. Tanguay de vous parler du volet de sécurité du marché, qui est assumé par la Bourse de Montréal.

**M. Tanguay :** Les fonds de couverture n'ont pas un accès direct à notre marché. D'ailleurs, il n'y a pas une bourse à l'heure actuelle au monde qui admet les fonds de couverture comme des participants directs à leur marché. Pour devenir un participant avec un accès direct au marché de la Bourse de Montréal, il faut nécessairement que le participant soit inscrit à titre de courtier auprès d'une commission de valeurs provinciales ou d'un régulateur provincial ou dans le cas de nos participants étrangers, auprès d'un régulateur étranger.

Je mentionne en passant qu'à l'heure actuelle, nous avons 90 courtiers qui ont reçu l'approbation de participants agréés, dont 60 Canadiens et 30 étrangers. À l'étranger, nous avons 25 courtiers américains et 5 courtiers anglais.

En plus d'exiger que le courtier soit inscrit auprès d'un régulateur, il faut aussi qu'il soit membre d'un organisme d'autoréglementation reconnu. Au Canada, l'organisme d'autoréglementation reconnu, pour les fins de surveillance du capital et de gestion des comptes client, est l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ou Investment Dealers' Association. Le courtier doit également être membre du Fonds canadien de protection des épargnants. Ce fonds assure la



in the fund, not counting available lines of credit. That covers clients in the event that their broker should go bankrupt.

Brokerage staff are also required to have the necessary skills to deal in the products listed on the Montreal Exchange. This means that dealers of these products have to have taken the courses prescribed by regulators on issuing options and futures contracts. Among other things, we also look at whether the broker has the required capital and what systems and procedures are in place, particularly with respect to dealing in derivatives in our market.

Finally, brokers who want to become approved participants in the Montreal Exchange have to submit a business plan setting out, over a period of three to five years, what their intentions are in terms of activity on the exchange's derivatives market.

Brokers have to go through this approval process before becoming what we call "approved participants" with direct access to our market. In all of this, hedge funds ultimately end up as clients of these brokers. They must go through a broker approved by the exchange.

One of our main goals is to ensure market integrity and prevent any manipulation and avoid any distortion in the price discovery mechanisms. That is our main regulatory goal. To this end, we have put in place a number of tools to allow us to reach those goals.

The main tool we have is what we call "position reports." Once a participant in the exchange or one of his or her clients holds over a certain number of futures or options contracts, the approved participant and the client are required to report to the exchange on the positions they hold. For options, they are required to report to us weekly on the positions they hold. It is a very detailed report that describes the instrument, the expiry date and in the case of options, the exercise price. Together with this information, we also have all of the client identification information. We would know that Mr. so and so holds 300 options on such and such a share.

[English]

**The Chairman:** We understand that. We heard some of the parallel testimony yesterday with Mr. Wilson about the regulatory oversight you have in terms of the investment managers and so on. Is there something more you want to add? I do want to get to questions.

[Translation]

**Mr. Tanguay:** By requiring periodic position reports, we can, first of all, identify the major players in our market, including hedge funds. We can also do cross-referencing, because in many cases, clients, especially institutional and hedge fund clients, have

protection des investisseurs en cas d'insolvabilité des courtiers. À l'heure actuelle, il y a dans le fonds 250 millions de dollars, sans compter les marges de crédit dont le fonds dispose. Cela couvre les clients en cas de faillite de leur courtier.

On demande aussi que le personnel du courtier ait les compétences nécessaires pour négocier les produits qui sont inscrits à la Bourse de Montréal. Ce qui veut dire que les gens qui négocient ces produits doivent avoir suivi les cours prescrits par les régulateurs relativement à la distribution d'options et de contrats à terme. Entre autres choses, on regarde également si le courtier a le capital nécessaire et quels sont les systèmes et les procédures qui sont en place, tout particulièrement en ce qui concerne la négociation des produits dérivés sur notre marché.

Finalement, les courtiers qui veulent devenir des participants agréés de la Bourse de Montréal doivent soumettre un plan d'affaires dans lequel ils établissent, sur un horizon de trois à cinq ans, quelles sont leurs intentions en termes d'activités sur le marché des produits dérivés de la bourse.

Les courtiers doivent passer par ce processus d'approbation avant de devenir ce qu'on appelle un « participant agréé » et d'avoir accès direct à notre marché. Dans tout cela, les fonds de couverture en bout de ligne se retrouvent simplement comme des clients de ces courtiers. Ils doivent obligatoirement passer par un courtier approuvé par la bourse.

Un de nos principaux objectifs est d'assurer l'intégrité du marché et de faire en sorte qu'il n'y ait pas de manipulation et que les mécanismes de découverte de prix ne subissent pas de distorsion. C'est notre principal objectif au plan réglementaire. À cette fin, on a mis en place plusieurs outils pour nous permettre d'atteindre ces objectifs.

Le principal outil dont on dispose est ce qu'on nomme des « rapports de position ». À partir du moment où un participant de la bourse ou un de ses clients détient plus qu'un certain nombre de contrats à terme ou de contrats d'option, il y a une obligation pour le participant agréé et son client de faire rapport à la bourse sur les positions qu'il détient. Du côté des options donc, une fois par semaine, on doit nous faire rapport sur les positions détenues. C'est un rapport très détaillé qui décrit l'instrument, l'échéance et dans le cas d'options, le prix de levée. En même temps qu'on a cette information, on a aussi toutes les informations relatives à l'identification des clients. On peut savoir que monsieur X détient 300 contrats d'options sur telle action.

[Traduction]

**Le président :** Nous le comprenons. Nous avons entendu un témoignage parallèle hier, M. Wilson parlant du contrôle réglementaire nécessaire pour les directeurs des placements, par exemple. Voulez-vous ajouter quelque chose? Je voudrais qu'on passe aux questions.

[Français]

**M. Tanguay :** Le fait de demander des rapports de position de façon périodique nous permet, premièrement, d'identifier les joueurs importants sur notre marché, y compris les fonds de couverture. Cela permet également de faire des recoupements

accounts with a number of brokers. The reports we get enable us to cross-reference and identify the overall position held by an institution or hedge fund under a specific contract.

[English]

**The Chairman:** You aggregate the various reports from the various managers or funds so that you can identify if they were overindulging in one particular sector or one particular stock and the risk therefore is greater.

**Senator Angus:** In the Emirates, would you have seen the guy who stayed too long in the gas stock or gas futures at that price?

**The Chairman:** From your reports, can you tell that the portfolio is unbalanced and the risk is not properly balanced?

[Translation]

**Mr. Tanguay:** For options, it is once a week, and for futures contracts, it is twice a week. One of the goals is to avoid any particular individual or entity holding and overly heavy position. One of the objectives is to identify situations of concentration. That is why we have what are known as position limits. There are thresholds that cannot be exceeded.

[English]

**The Chairman:** How can you determine whether someone is going beyond a limit? What powers do you have to say to a licensed member that his portfolio is tilted? We heard from Mr. Wilson yesterday that they can take a look at something that is apparently wrong, but they do not necessarily survey the hedge fund portfolio.

[Translation]

**Mr. Tanguay:** It is in our regulations. It is provided for in the exchange's regulations. As a matter of fact, that goes for all derivatives exchanges.

[English]

**The Chairman:** Your exchange regulations are more intense in that sense than those of the Toronto Stock Exchange.

[Translation]

**Mr. Tanguay:** Definitely.

[English]

**The Chairman:** I am talking about it as it applies to directors.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Can you refuse transactions if someone has reached the limit?

parce que dans bien des cas, les clients, surtout du côté institutionnel et des fonds de couverture, vont avoir des comptes chez plusieurs courtiers. Les rapports fournis nous permettent donc de faire des recoupements et d'identifier la position globale détenue par une institution ou un fonds de couverture dans un contrat spécifique.

[Traduction]

**Le président :** Vous mettez ensemble les divers rapports des directeurs ou des fonds afin d'identifier les déséquilibres en faveur d'un secteur donné, ou d'une valeur donnée qui pourrait faire augmenter le risque.

**Le sénateur Angus :** Dans les émirats, auriez-vous vu celui qui a consacré trop de temps aux contrats à terme ou aux valeurs boursières pour le gaz, à ce prix?

**Le président :** D'après vos rapports, pouvez-vous nous dire si un portefeuille est déséquilibré et si le risque n'est pas bien réparti?

[Français]

**M. Tanguay :** Dans le cas des options, c'est une fois par semaine, dans le cas des contrats à terme, c'est deux fois par semaine. Un des objectifs est d'éviter qu'une personne ou une entité en particulier détienne une position trop importante. Un des objectifs est d'identifier les situations de concentration. À cet effet, on a ce qu'on appelle des limites de position. Il y a des seuils qui ne peuvent pas être dépassés.

[Traduction]

**Le président :** Comment pouvez-vous décider si quelqu'un dépasse la limite? Disposez-vous de pouvoir pour dire à un membre agréé que son portefeuille est déséquilibré? Nous avons entendu le témoignage de M. Wilson hier; son institution peut se pencher sur quelque chose qui semble déplacé, mais n'examine pas nécessairement le portefeuille des fonds de couverture.

[Français]

**M. Tanguay :** C'est dans notre réglementation. C'est prévu dans les règlements de la bourse. C'est le cas d'ailleurs de toutes les bourses de dérivés.

[Traduction]

**Le président :** Les règlements de votre bourse sont, en ce sens, plus contraignants que ceux de la Bourse de Toronto.

[Français]

**M. Tanguay :** Définitivement.

[Traduction]

**Le président :** Je parle de la façon dont cela s'applique aux administrateurs.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Avez-vous le droit de refuser des transactions advenant le cas où quelqu'un atteint sa limite?

**Mr. Tanguay:** Yes. In fact, when someone has reached the limit, there are two possible scenarios: if the positions are held for purely speculative purposes, no permission will be given to exceed the limit; if, however, the positions are held to cover or protect a portfolio, the position limit can be extended. But the applicant has to prove to us that coverage is really what he or she is looking for.

**Senator Goldstein:** So it is on a case by case basis.

**Mr. Tanguay:** Yes, it is case by case.

[English]

**The Chairman:** We are trying to understand this very complicated area. Is there anything you would like to add before we turn to Senator Harb for some questions?

[Translation]

**Mr. Tanguay:** I am just going to leave it at position reports and position limits, because I think that is our main tool for managing the risks associated with transactions on our market.

[English]

**Senator Harb:** You stated that, on average, the Canadian Derivatives Clearing Corporation processes about \$70 billion a day. Would you see that as being a large-volume payment system or a low-volume payment system, as compared to, for example, the Canadian Payments Association, which deals with large-value transfer systems, averaging daily about 18,000 transactions, valued at \$145 billion? Where does your organization fit in?

**Mr. Bitton:** First, we have to clarify the \$70-billion figure. When you deal in futures contracts, the futures can be based on banker acceptance. Each contract is \$1 million. If you trade 10 contracts, you trade a notional value of \$10 million, but the actual exchange of funds that results from taking a position in the futures market is what I described before, variation margin.

Basically, the funds that are exchanged on a day-to-day basis correspond to the price fluctuation of the futures contract from one day to the next. These amounts are much smaller than the notional value. The notional value is the absolute risk. If you come to delivery, so you are at the end of the futures contract, you know that there is an exchange of funds.

Another important point is that in the futures world there are two types of instruments. There are physically delivered futures contracts and there are financial contracts, which are basically cash-settled contracts. In other words, at the end of a period, rather than delivering the actual, let us say, \$100,000 of bonds, you basically just exchange money differential between the actual value of the bonds at expiry and your futures

**M. Tanguay :** Oui. En fait, quand quelqu'un atteint la limite, il y a deux scénarios possibles : si les positions sont prises uniquement à des fins de spéculation, il y n'aura aucune permission accordée d'excéder cette limite; si, en revanche, ces positions sont prises pour couvrir ou protéger un portefeuille, on peut alors consentir une extension à la limite de position. Mais il faut que le demandeur nous prouve que c'est vraiment une couverture qu'il veut faire.

**Le sénateur Goldstein :** Donc, c'est du cas par cas.

**M. Tanguay :** Oui, c'est du cas par cas.

[Traduction]

**Le président :** C'est un domaine très complexe, que nous nous efforçons de cerner. Aimerez-vous ajouter quelque chose avant que nous laissions le sénateur poser des questions?

[Français]

**M. Tanguay :** Je vais m'en tenir à ces rapports de position et les limites de position car je pense que c'est notre outil le plus important pour gérer les risques des d'opérations effectuées sur notre marché.

[Traduction]

**Le sénateur Harb :** Vous avez indiqué que, en moyenne, la Corporation canadienne de compensation de produits dérivés traitait en moyenne 70 milliards de dollars par jour. Selon vous, est-ce un système de paiement de gros volume ou un système de paiement de faible volume, en comparaison, par exemple, avec l'Association canadienne des paiements, qui traite des systèmes de transfert de grosses valeurs se chiffrant à 18 000 transactions quotidiennes valant en moyenne 145 milliards de dollars? Où se situe votre organisme?

**M. Bitton :** Laissez-moi tout d'abord clarifier ce montant de 70 milliards de dollars. Quand on traite de contrats à terme, ils peuvent reposer sur l'acceptation d'un banquier. Chaque contrat vaut un million de dollars. Si on échange 10 contrats, on échange une valeur notionnelle de 10 millions de dollars; par contre, l'échange de fonds qui résulte véritablement de l'adoption d'une position dans le marché des contrats à terme est, comme je l'ai dit plus tôt, une marge de variation.

Pour simplifier, les fonds échangés d'un jour à l'autre correspondent à la fluctuation du prix des contrats à terme d'un jour à l'autre. Ce sont des montants bien plus faibles que la valeur notionnelle. La valeur notionnelle, quant à elle, est le risque absolu. Si vous parvenez à la livraison, vous êtes à la fin du contrat à terme et vous savez qu'il y a échange de fonds.

Il ne faut pas perdre de vue non plus l'existence de deux instruments dans le monde des contrats à terme : des contrats à terme avec livraison effective du sous-jacent et des contrats financiers, qui sont essentiellement réglés en liquide. En d'autres termes, à la fin d'une période, au lieu de livrer le sous-jacent, soit, disons, 100 000 \$ d'obligations, vous vous contentez simplement d'échanger la différence en argent entre la valeur effective des



contract. That is to say that in fact the money being exchanged on a daily basis is much smaller in scope.

**Senator Harb:** On October 4, 2006, a task force released a report entitled *Canada Steps Up*. You are probably aware of it. They made a number of recommendations. They asked for full disclosure of all performance, management, administrative, referral and other fees, including the compensation of the investment adviser and manager, in relation to hedge funds. That is outside the scope of what you are dealing with, because the hedge funds do not come to you; they go to a brokerage of sorts.

It seems to me that every clearing house is a large-value transfer system, which is managed by the Canadian Payments Association; or a cleared and settled security transaction system, which is also overseen by the Canadian Payments Association and run by the Canadian Depository for Securities Limited; or an automatic clearing settlement system. Each one of these systems has some oversight, either through the Bank of Canada or through the Department of Finance.

It seems to me that your organization is the only one that is on its own. Do you see any need for coordinating with those other agencies and organizations? Do you see a role, for example, for you and the Bank of Canada or the Department of Finance to have some sort of information exchange on a regular basis? Both the chair and the vice-chair raised a number of questions about transparency in the transaction, the ability of people to know what is really going on. Is there any plan in the works, or are you already doing that?

[Translation]

**Mr. Tanguay:** I should point out that the clearing corporation, the CDCC, is a self regulating body recognized by the Autorité des marchés financiers du Québec. The Autorité des marchés financiers oversees the CDCC. The Autorité des marchés financiers also oversees financial institutions in Quebec. I cannot tell you whether, through that, there may be any communication or transfer of information between our clearing house and other clearing houses.

**Senator Goldstein:** Thank you, gentlemen, for coming and for both of your very clear and very helpful presentations. Your presentations raise a number of questions, not because they were not clear, on the contrary, but because this is a field that for most people, is a little obscure, in that it is not very well understood.

You mentioned earlier, Mr. Bitton, some figures, including a \$70-billion figure. Are you able to divide that figure into those who are truly covering their business risks, on one hand, and those who are purely speculating, on the other?

obligations à terme et votre contrat à terme. Autrement dit, dans la pratique, les sommes d'argent échangées au jour le jour sont considérablement moindres.

**Le sénateur Harb :** Le 4 octobre 2006, un groupe de travail a publié un rapport intitulé *Le Canada s'engage*. Le groupe faisait toute une série de recommandations, que vous connaissez sans doute. Notamment, la divulgation intégrale de tous les frais de rendement, de gestion, d'administration, de renvoi ou autres, y compris la compensation accordée au conseiller et au gestionnaire de l'investissement, pour ce qui est des fonds de couverture. Cela dépasse les limites de votre compétence, vu que les fonds de couverture ne s'adressent pas à vous; ils passent par un quelconque cabinet de courtage.

Il me semble que toute chambre de compensation ait un système de transfert de grosses valeurs, géré par l'Association canadienne des paiements; ou un système d'opérations sur titres payées ou délivrées, également chapeauté par l'Association canadienne des paiements et géré par la Caisse canadienne de dépôt de valeurs limité; ou un système automatique de compensation et de règlement. Il existe pour chacun de ces systèmes une certaine surveillance, soit du fait de la Banque du Canada, soit du fait du ministère des Finances.

Votre organisme me semble être le seul laissé à ses propres moyens. Serait-il, selon vous, nécessaire d'établir une coordination avec ces autres organismes ou agences? Estimeriez-vous utile, par exemple, un quelconque échange d'informations régulier entre votre organisme et la Banque du Canada ou le ministère des Finances? Le président et le vice-président ont tous deux soulevé une série de questions sur la transparence d'une transaction, sur la capacité des gens à savoir ce qui se passe véritablement. Est-ce quelque chose que vous envisagez ou quelque chose que vous faites déjà?

[Français]

**M. Tanguay :** Il faut mentionner que la Corporation de compensation, CDCC, est un organisme d'autoréglementation reconnu par l'Autorité des marchés financiers du Québec. La CDCC est chapeautée par l'Autorité des marchés financiers. Et c'est aussi l'Autorité des marchés financiers au Québec qui chapeaute les institutions financières. Je ne suis pas en mesure de vous dire si, par le biais de cela, il y a des communications ou des transferts d'information qui peuvent se faire entre notre corporation de compensation et les autres corporations de compensation.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, messieurs d'être venus et pour vos deux présentations très claires et très importantes pour nous. Vos présentations soulèvent plusieurs questions, non pas parce qu'elles n'étaient pas claires, au contraire, mais parce qu'il s'agit d'un domaine qui est, pour la plupart du monde, un peu occulte dans le sens où on ne le comprend pas très bien.

Vous avez parlé tantôt, M. Bitton, de chiffres, notamment de 70 milliards de dollars. Êtes-vous en mesure de diviser ce chiffre entre ceux qui font vraiment la couverture de leurs risques au niveau affaires commerciales, d'une part, et la partie qui est purement spéculative, d'autre part?

For example, if I am a chocolate bar maker, and I need orange juice for my product and I know I am going to have to produce a huge amount of chocolate for Christmas, I might want to establish the price of my orange juice right away, so I am going to buy "futures" or perhaps options, but more likely "futures" so I can establish my production cost. I see that as "normal" commercial transaction. On the one hand, that is commercially useful and not purely speculative. On the other and, there are speculators who are going to buy orange juice, for future delivery, for speculative purposes, and to them, it is a purely financial instrument.

To what extent is the \$70 billion speculative and to what extent is it commercial?

**Mr. Bitton:** There are two components to that. We told you about the Clearing House component and the Exchange component. In terms of the Clearing House, you have to remember one important thing: the idea of universality. The Clearing House does not attempt to determine the nature, be it commercial or speculative, of the transaction. All it tries to do is take a position, assess the risk of the position; it requires guarantees and follows the position to ensure that it continues to meet its standards for guarantees and margin deposits. In other words, it is completely indifferent to the perspective of the party on the transaction.

Now, at the Exchange, the regulations of the Exchange have a position limits system, which was mentioned. There are strict position limits for speculators.

Currently, a speculator can never exceed the prescribed position limits. However, there is a mechanism to allow those with commercial transactions to apply for an increase in their market position, and the Exchange then requires that institution to demonstrate the nature of the coverage and decides whether or not to allow the increase. That means that in our world, there is no need to identify the motive.

**Senator Goldstein:** The figure given was \$70 billion in transactions. Speculators account for how much of that?

**Mr. Tanguay:** Mr. Bitton gave a figure of \$70 billion, but those are transactions in a single day. On the regulatory side, what we look at are positions held at a specific point in time. Based on the reports we get, I would say approximately 95 per cent of futures contract positions reported to us are positions held for coverage purposes, for protection.

One of the unique features of speculators in the futures market is that usually, they do not keep any position at the end of the trading session, or if they do, it is going to be very small. They prefer to get in and out quickly. So the positions at the Clearing House at the end of the day, for futures contracts, are mainly coverage positions.

Par exemple, si je suis un manufacturier de tablettes de chocolat, que j'ai besoin de jus d'orange pour mon produit et que je sais qu'il va falloir que je produise pour Noël une quantité très vaste de chocolat, je voudrais peut-être fixer dès maintenant le prix de mon jus d'orange, j'achèterai donc des « futurs » — ou peut-être des options, mais plutôt des « futurs » — pour que je puisse fixer le prix de mon coût de production. Je vois cela comme une transaction commerciale « normale », d'une part, avec une utilité commerciale et non pas purement spéculative. D'autre part, il y a des spéculateurs qui vont acheter du jus d'orange, des livraisons « des futurs », pour des fins de spéculation et c'est pour eux un instrument purement financier.

Dans quelle mesure ces 70 milliards de dollars sont-ils spéculatifs et dans quelle mesure sont-ils commerciaux?

**M. Bitton :** Il y a là deux volets. On vous a présenté le volet de la Chambre de compensation et le volet de la Bourse. Au niveau de la Chambre de compensation, il faut se rappeler d'une chose très importante, cette notion d'universalité. La Chambre de compensation ne tente pas de déterminer la nature, qu'elle soit commerciale ou spéculative, de la transaction. Tout ce qu'elle cherche à faire c'est prendre position, évaluer le risque de la position; elle exige des garanties et suit la position pour s'assurer qu'elle continue à se conformer aux standards de garanties et de dépôts de garantie qu'elle a. Autrement dit, elle est totalement indifférente par rapport à l'optique de négociation de l'intervenant.

Maintenant, à la Bourse, la réglementation de la Bourse a son système de limite de position, qui a été évoqué. On a des limites de positions qui sont strictes pour les spéculateurs.

À ce moment, un spéculateur basé sur les limites de position prescrite, ne pourra jamais les dépasser. Par contre, on a un mécanisme qui permet à ceux qui ont des transactions commerciales de déposer leur requête, d'augmenter la position qu'ils ont sur le marché et à ce moment, la Bourse va demander à cette institution de lui faire une démonstration de la nature de la couverture et elle va décider oui ou non d'allouer cela. Ce qui veut dire que dans notre univers, on n'a pas besoin de distinguer qu'elle est la motivation de l'utilisation.

**Le sénateur Goldstein :** On a parlé de 70 milliards de transaction. Combien sont des spéculateurs?

**M. Tanguay :** Monsieur Bitton parle d'un chiffre de 70 milliards, mais ce sont des opérations qui ont lieu dans une journée. Alors que du côté de la réglementation, ce qu'on regarde, ce sont les positions qui sont en cours à un moment précis. Basé sur les rapports que nous recevons, je vous dirais qu'approximativement à peu près 95 p. 100 des positions de contrats à terme, qui nous sont rapportés, sont des positions pour fins de couverture, pour fins de protection.

Une des particularités des spéculateurs dans le marché à terme, c'est que normalement, ils ne garderont pas de position en fin de séance ou s'ils en gardent, cela va être très petit. Ils font plutôt du « entré et sortie ». Donc les positions qui se retrouvent à la Chambre de compensation en fin de journée, pour les contrats à terme, se sont principalement des positions de couverture.

On the options side, it is harder to identify because the options market, unlike the futures market, is used heavily by retail clients. The futures market is basically an institutional market, whereas the options market sees a fairly substantial use by individuals. Obviously, when the positions reported to us are relatively modest, we do not systematically check whether it is a speculative position or not. That would get to be too much.

**Senator Goldstein:** You seem to use the terms “participant” and “member” interchangeably. Is there any distinction?

**Mr. Tanguay:** Until the Exchange was demutualized in October 2000, we had members. When the Montreal Exchange became a business corporation, in October 2000, the term was changed to “approved participant.” It means the same thing.

**Senator Goldstein:** The terms are synonymous.

**Mr. Tanguay:** Yes, they are basically synonymous.

**Senator Goldstein:** You mentioned that occasionally there are “intraday” margin calls. When there is this type of margin call, is it settled immediately or is there a delay?

**Mr. Tanguay:** It is usually settled in the following hour. It very rarely happens with Clearing Houses; to my knowledge, in the past 10 years, I think it happened once in 1998, when the CDCC issued a margin call at noon and the funds had to be forwarded by one o'clock. One of the CDCC's requirements is for each of its members to have a pre-established line of credit with a major bank, and then the CDCC can get the money straight from the line of credit provided by the bank to the broker.

**Senator Goldstein:** It is pre-authorized? They are contracts between the Exchange or the Clearing House, on the one hand, and the participant or member, on the other hand, that allow the Exchange or Clearing House to go straight to the bank, I assume, that has given one of your members the line of credit, to get the money immediately.

**Mr. Tanguay:** This mechanism works every day because one of the unique features of the derivative instruments market is that all gains and losses have to be settled daily. Before the markets open, every morning, if there are any losses to be settled by the broker, CDCC goes and takes the amount owing from the participant's bank account and vice versa, if there are any gains, CDCC makes a direct deposit. All of this is done virtually in real time.

**Senator Goldstein:** So it is the same system, for all intents and purposes, as the clearing that takes place with the Clearing House for the banks? In other words, in the evening, when the banks are closed, the calculations are done in order to arrive at a balance.

Du côté option, c'est plus difficile à identifier parce que le marché d'option est un marché utilisé, contrairement au marché à terme, de façon très significative par les clients de détail. Le marché à terme est essentiellement un marché institutionnel alors que le marché d'options, les particuliers ont quand même une activité assez importante. Évidemment, lorsque les positions qui nous sont rapportées sont relativement petites, on ne vérifie pas systématiquement si c'est une position spéculative ou non. Cela deviendrait trop.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez utilisé indifféremment, je crois, les mots « participant » et « membre ». Voulez-vous distinguer les deux?

**M. Tanguay :** Jusqu'à la démutualisation de la Bourse en octobre 2000, on avait des membres. Depuis que la Bourse de Montréal est devenue une société par action, en octobre 2000, le terme a été changé pour « participant agréé ». Cela veut dire la même chose.

**Le sénateur Goldstein :** Ce sont des mots synonymes.

**M. Tanguay :** Oui, ce sont essentiellement des mots synonymes.

**Le sénateur Goldstein :** Vous nous avez mentionné qu'il y a des fois des appels de marge « inter day ». Lorsqu'il y a un tel appel de marge est-ce réglé immédiatement ou il y a un délai?

**M. Tanguay :** C'est normalement réglé dans l'heure qui suit. Quand ce sont des CC, c'est arrivé très rarement, à ma connaissance, dans les dix dernières années, je pense que c'est arrivé une fois en 1998, où le CDCC a fait un appel de marge à midi et il fallait que les fonds soient rendus à 13 heures. Il faut dire qu'une des exigences de la corporation de compensation c'est que chacun des membres ait une marge de crédit préalable avec une grande banque et à ce moment, CDCC peut aller chercher directement les fonds dans cette marge de crédit consentie par la banque au courtier.

**Le sénateur Goldstein :** C'est consenti à l'avance? Ce sont des contrats entre la Bourse ou la chambre, d'une part, et le participant ou le membre, d'autre part, qui permet à la Bourse, à la chambre d'aller chercher directement à l'institution bancaire, je présume, qui établit la marge en faveur d'un de vos membres d'aller chercher immédiatement l'argent.

**M. Tanguay :** Ce mécanisme fonctionne tous les jours parce qu'une des particularités du marché des instruments dérivés, est que tous les gains et les pertes doivent être réglés quotidiennement. Avant l'ouverture des marchés, tous les matins, s'il y a des pertes qui doivent être réglées par le courtier, CDCC va chercher le montant qu'il lui faut dans le compte de banque du participant et vice versa, s'il y a des gains, CDCC va déposer directement. Tout se fait pratiquement en temps réel.

**Le sénateur Goldstein :** C'est donc le même système, à toutes fins pratiques, que la compensation qui a eu lieu avec la Chambre de compensation pour les banques? Dans le sens que le soir, lorsque les banques sont fermées, on fait le compte à compte pour arriver à un solde.



**Mr. Tanguay:** Yes.

**Senator Goldstein:** You mentioned earlier a 99.8 per cent degree of certainty. That reassures us a bit, except what happens with the other 0.2 per cent? What does that represent? Is it a historic percentage or something else?

**Mr. Tanguay:** Actually, it is a statistical formula used by CDCC. I do not know whether you have ever heard of the concept of the bell curve, with its degrees of confidence. It is pure and simple statistics.

**Senator Goldstein:** It is a study. It is not experience. It is a statistical study.

**Mr. Tanguay:** Yes, but it is also based on the past. CDCC looks at what has happened over the past 20 days, the past 90 days, the past 260 days, and based on that historical data, it does a calculation using what is called a worst-case scenario: what is the worst thing that could happen today? It is a daily calculation.

**Senator Goldstein:** You determine your level of certainty daily?

**Mr. Tanguay:** Yes, the CDCC does that daily. And on days where there could be a lot of volatility on the market, it does it in real time to ensure there is enough money in the margin fund and in the clearing fund to cover all positions.

[English]

**The Chairman:** Senator Goldstein, you have been so patient with us, we must be more than patient with you. You bring expertise and wisdom, particularly because you come from Quebec and you understand these questions far better than I, from Toronto.

**Senator Goldstein:** I do not know about that, but I agree with your first two statements. I have been patient and you are being patient.

[Translation]

**Senator Goldstein:** It is of great relief to us to hear you say that you do check daily or twice a week in one case, and once a week, in the other case, to determine and make sure there is no undue concentration. But how would you know whether someone with a hedge fund, who had reached the position limit on your exchange, had not at the same time done deals on a number of other exchanges, in order to ultimately achieve an overall concentration sufficient to virtually corner the market? Are there any information exchanges between you and the Chicago Exchange and other Exchanges?

**Mr. Tanguay:** There are information exchanges, but mostly when there are problem situations. The Montreal Exchange is part of what is called the "Intermarket Surveillance Group," a group of 35 North American and European Exchanges. There are information exchanges.

**M. Tanguay :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** Vous avez parlé tout à l'heure d'un taux de 99,8 p. 100 de certitude. Cela nous soulage un peu, sauf qu'arrive-il avec les 0,2 p. 100 restant? Cela représente quoi? Est-ce un pourcentage historique ou autre chose?

**M. Tanguay :** En fait, c'est une formule statistique utilisée par CDCC. Je ne sais pas si vous avez déjà entendu de la notion de courbe normale avec des degrés de confiance. C'est de la statistique pure et simple.

**Le sénateur Goldstein :** C'est une étude. Ce n'est pas l'expérience. C'est une étude statistique.

**M. Tanguay :** Oui, mais c'est basé aussi sur l'historique. La corporation de compensation va regarder ce qui s'est passé dans les 20 derniers jours, les 90 derniers jours, les 260 derniers jours et à partir de ces données historiques, elle va faire un calcul en utilisant ce qu'on appelle un scénario du pire : qu'est-ce qui pourrait arriver de pire aujourd'hui? Ce calcul est fait de façon quotidienne.

**Le sénateur Goldstein :** Vous déterminez votre taux de certitude quotidiennement?

**M. Tanguay :** Oui, la Corporation de compensation fait cela de façon quotidienne. Et les jours où il peut y avoir beaucoup de volatilité sur le marché, elle va le faire en temps réel pour s'assurer qu'il y ait suffisamment d'argent dans le fonds de marge et le fonds de compensation pour couvrir toutes les positions.

[Traduction]

**Le président :** Sénateur Goldstein, vous avez fait preuve de tant de patience envers nous que c'est le moins que nous puissions faire en retour. Votre expertise et votre sagesse nous sont précieuses, notamment parce que vous venez du Québec et comprenez bien mieux ces questions que moi qui suis de Toronto.

**Le sénateur Goldstein :** J'en doute, mais je suis d'accord avec vos deux premières affirmations : que j'ai fait preuve de patience et vous aussi.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Vous nous soulagez beaucoup en nous disant que vous vérifiez quand même quotidiennement ou deux fois par semaine dans un cas, et chaque semaine, dans un autre cas, pour déterminer et vous assurer qu'il n'y a pas de concentration indue. Mais comment pouvez-vous savoir si quelqu'un qui aurait un fonds de couverture et qui serait à sa limite chez vous n'a pas, par la même occasion, traité avec plusieurs autres bourses pour finalement arriver globalement à une concentration suffisante ou presque accaparer le marché? Y a-t-il des échanges d'information entre vous et la Bourse de Chicago et d'autres Bourses?

**M. Tanguay :** Il y a des échanges d'information, mais c'est surtout lorsqu'on fait face à des situations problématiques. La Bourse de Montréal fait partie de ce qu'on appelle le « Intermarket Surveillance Group » qui est un regroupement de 35 Bourses nord-américaines et européennes. Il y a des échanges d'information qui se font.

**Senator Goldstein:** Theoretically, it is after the fact, after a crisis hits.

**Mr. Tanguay:** Yes, it is after the fact. We certainly monitor positions on our market. The other derivatives exchanges, for all intents and purposes, have identical requirements. Each monitors its own market.

**Senator Goldstein:** If I bought orange juice "futures," to take a very simple example, and I reached my limit on your exchange, I could also have hit the limit on 22 or 23 other Exchanges and therefore have potential control over the market.

**Mr. Tanguay:** We have products that are unique. So our products are not what are known as fungible products, that is to say, you cannot buy them, for example, on our market and sell them on another market or vice versa. In Canada, we are the only derivatives Exchange.

If you take the United States, for example, there are six Options Exchanges dealing in the same contracts, so you can buy an option on one exchange and sell it on another. Under that system, information received by each exchange is consolidated to identify situations of concentration.

**Senator Goldstein:** So there can be no arbitrage between Exchanges? Are there any price differences?

**Mr. Tanguay:** In the United States, yes. In Canada, we do not have that problem. In the United States, there may be price differences, at least among Options Exchanges.

**Mr. Bitton:** Arbitrage occasionally involves different products; there may be two products with some similarities and for which there are two separate markets. More often than not, within a single market, a hedge fund may have strategies in terms of its relative value forecast, for example, the 30-day interest rate versus the 10-year interest rate. When that occurs within our range of products, we have full control. When that occurs between two products on different markets, each market is responsible for its management. Still, there are information exchange mechanisms among different markets. Obviously, we are talking about organized markets.

If part of the transaction originates on the over the counter market, for example, and the other part, on the regulated market, it gets a bit trickier. The difficulty may lie on that level.

**Mr. Tanguay:** Another difficulty that may crop up in Mr. Bitton's example is that, if you have a hedge fund taking positions in futures contracts on the Montreal Exchange and in futures contracts on the Chicago Mercantile Exchange, it will not necessarily go through the same broker. A Canadian broker could be used for the Montreal transactions and an American broker for the American transactions. In that case, there is absolutely no way of checking.

**Le sénateur Goldstein :** En principe, c'est après coup, après qu'une crise se soit déclarée.

**M. Tanguay :** Oui, c'est après coup. C'est sûr que nous surveillons les positions sur notre marché. Les autres bourses, à toutes fins pratiques, de dérivés ont des exigences identiques. Chacun surveille son marché.

**Le sénateur Goldstein :** Si j'ai acheté des « futurs » de jus d'orange pour prendre un exemple très simple et je suis arrivé à ma limite chez vous, je pourrais être également à la limite dans 22 ou 23 autres Bourses et avoir donc un contrôle possible du marché.

**M. Tanguay :** On a des produits qui sont uniques. Donc, nos produits ne sont pas ce qu'on appelle des produits fongibles, c'est-à-dire que vous ne pouvez pas les acheter, par exemple sur notre marché et les liquider sur un autre marché ou vice versa. Au Canada on est la seule Bourse de dérivés.

Si on prend l'exemple des États-Unis, il y a six Bourses d'options, qui négocient les mêmes contrats, donc vous pouvez acheter une option sur une Bourse et la liquider sur une autre Bourse. C'est un système qui fait en sorte que les informations reçues par chacune des Bourses sont consolidées pour identifier les situations de concentration.

**Le sénateur Goldstein :** On ne peut pas faire plutôt un arbitrage entre les Bourses? Est-ce qu'il y a des différences de prix?

**M. Tanguay :** Aux États-Unis, oui. Au Canada, on n'a pas ce problème. Aux États-Unis, il peut y avoir des différences de prix, entre les Bourses d'options à tout le moins.

**M. Bitton :** Cette notion d'arbitrage fait parfois appel à des produits différents; on peut avoir deux produits qui ont un certain degré de corrélation, qui, effectivement, à ce moment, font appel à deux marchés distincts. Plus souvent qu'autrement, à l'intérieur du même marché, il peut y avoir des stratégies qu'un fonds de couverture peut adopter par rapport à sa prévision de la valeur relative, par exemple le taux d'intérêt de 30 jours versus le taux d'intérêt de dix ans. Quand cela se fait à l'intérieur de notre sphère de produits, on a le plein contrôle. Quand cela se fait entre deux produits sur deux marchés différents, chacun des marchés a la responsabilité de gestion. Quand même, il y a des mécanismes d'échange d'informations entre les différents marchés. Évidemment, on parle de marchés organisés.

Si une part de la transaction origine du marché au comptoir, par exemple, et l'autre part, d'un marché réglementé, ça devient un peu plus difficile. C'est à ce niveau que se trouve peut-être la difficulté.

**M. Tanguay :** Une autre difficulté qui peut se présenter avec l'exemple de M. Bitton, c'est que si vous avez un fonds de couverture qui prend des positions dans des contrats à terme de la Bourse de Montréal et dans des contrats à terme du Chicago Mercantile Exchange, cela ne se fera pas nécessairement par l'entremise du même courtier. On pourrait utiliser un courtier canadien pour les transactions à Montréal et passer par un courtier américain pour les transactions américaines. À ce moment, on n'a absolument aucun moyen de vérifier.

**Senator Goldstein:** So that is a weakness in the system that could lead to more situations like the one with Amaranth and Long Term Capital Management and so on?

**Mr. Bitton:** But, if you take the recent example, we have shown an ability to manage counterparty risk well. Counterparty risks are well managed. Clearly, the weakness is ultimately the weakness in terms of the knowledge the investor has to have of an instrument on offer and the degree of risk. But what has in fact been shown to date is that the management of counterparty risks has actually been handled well by the market, both domestically and internationally.

**Senator Goldstein:** And that has been proven.

**Mr. Bitton:** Absolutely. And in other matters.

[English]

**Senator Angus:** As you know, we are studying hedge funds. In your testimony you are talking about this specialized exchange that you run for the trading of various structured products by regular funds, individuals, brokers, and it is not all hedge funds.

**Mr. Bitton:** What we have been presenting to you today is basically a market model of any organized derivative exchange. The model we presented applies to Canada, and you will find it also in Chicago, London, Frankfurt and so on. We have presented the value of an organized market in terms of its ability to manage credit risk.

We have tried to highlight that we are totally indifferent in that model as to whether you are a hedge fund or a retail investor or a mutual fund. We manage risk, and as such we adopt an objective view on that and we put in place a quantitative measure to manage risk.

We also stated that we are not referring here to the activity in the OTC market, which is of a different nature. In many instances, hedge funds might use a lag that is a cash lag, an OTC derivative lag, or an exchange credit lag.

[Translation]

The Exchange has to operate in an environment that minimizes ambiguity. That is clear. This means that if participants lose confidence in the integrity of the Exchange, that impacts on our operations, on our activity. So we are extremely interested in seeing to it that operations are managed with integrity and also that those dealing on our markets do not default on other markets because ultimately that same player could have an impact on our market. That is where our interest lies. The monitoring measures are specific to our market, but in terms of information exchanges among various authorities, that is where the rubber really hits the road.

**Le sénateur Goldstein :** Ce qui est donc une faiblesse dans le système, qui peut conduire à des « amaranth » et des « long term capital » et ainsi de suite?

**M. Bitton :** Mais, si on prend l'exemple récent, on quand même démontré des aptitudes de bien gérer le risque de contrepartie. Les risques de contrepartie sont bien gérés. Évidemment, la faiblesse, c'est ultimement la faiblesse par rapport à la connaissance que doit avoir l'investisseur par rapport à l'instrument qui lui est offert et le degré de risques. Mais ce qui a quand même été démontré jusqu'à présent, c'est que la notion de gestion des risques de contrepartie a quand même été bien assumée par le marché, dans un contexte soit domestique ou dans un contexte international.

**Le sénateur Goldstein :** Et la preuve en a été faite d'ailleurs.

**M. Bitton :** Tout à fait. Et dans d'autres affaires.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Comme vous le savez, nous étudions les fonds de couverture. Dans votre exposé, vous avez mentionné que votre bourse se spécialisait dans l'échange de divers produits structurés entre des sociétés de fonds ordinaires, des individus, des courtiers, bref, pas uniquement des fonds de couverture.

**M. Bitton :** Ce que je vous ai présenté, aujourd'hui, est essentiellement un modèle de marché pour toute bourse spécialisée dans les produits dérivés. Le modèle que nous avons présenté s'applique au Canada, ainsi qu'à Chicago, à Londres, à Frankfort, et cetera, comme vous pourrez le constater. Nous avons montré l'importance d'un marché organisé pour gérer le risque de crédit.

Nous nous sommes efforcés de souligner que le modèle est totalement indifférent à la nature de l'investisseur : fonds de couverture, investisseur de détail ou fonds mutuel. Nous gérons le risque, sur lequel nous adoptons un point de vue objectif et auquel nous attribuons une mesure quantitative, afin de le gérer.

Nous avons également indiqué que nous ne parlions pas de l'activité du marché hors cote, qui est de nature entièrement différente. Dans bien des cas, les fonds de couverture sont susceptibles d'utiliser un décalage, décalage en argent liquide, en produits dérivés au comptoir ou encore en crédit boursier.

[Français]

La Bourse doit évoluer dans un cadre qui minimise les ambiguïtés. C'est clair. Ce qui veut dire que si les participants perdent confiance dans l'intégrité de la Bourse, cela impacte sur nos opérations, sur notre activité. Nous sommes donc intéressés au plus haut point de s'assurer que les opérations soient gérées de façon intégrée et aussi que les intervenants, qui traitent sur nos marchés, ne fassent pas défaut sur d'autres marchés parce que, ultimement, ce même intervenant peut avoir un impact sur notre marché. L'intérêt est là. Les mesures de contrôle sont spécifiques à notre marché, mais au niveau des échanges d'informations entre les différentes autorités; c'est là que cela se joue réellement.



[English]

**Senator Angus:** I wanted to make it clear that you run a highly specialized market and you have been very successful. I think the Montreal structured products exchange that you run is a world-class facility and I am proud to be from Montreal.

As experts in the field of financial transactions, be they structured or otherwise, do you have any ideas or comments that you could leave with this committee as to whether or not hedge funds are high-risk vehicles that need closer and stricter regulatory oversight?

**Mr. Bitton:** We would not be in a position to comment on the regulation of hedge funds. However, we can comment on the contribution of the hedge fund to our market. They play an important role. Studies have demonstrated that hedge funds provide the liquidity that helps reduce price volatility. If you have hedge funds on the long side of the market and you want to reduce volatility, in many instances you find hedge funds on the other side of the trade. Hedge funds have a beneficial impact on the market.

We must evolve, and that is a goal in our own environment. We must evolve in an environment where a delicate balance must be established between regulations and market efficiency and free markets. We come from a regulated environment and at the same time we encourage innovation and we encourage participation for the stability of the financial system.

**Senator Angus:** You do that very well.

Regarding the over-the-counter trading that you described, I got the impression from what you said that most of the hedge funds do their trading outside the exchange, in the over-the-counter world.

**Mr. Bitton:** It is hard to qualify. Hedge funds are not too transparent, because part of the hedge fund model is being able to protect the property rights related to the strategy. That is how they bring value and added value to the investors. They have trading rights under the strategy.

Having said that, we know that hedge funds are active users of futures markets, including our markets. We do not know their share of market exchange-related products versus OTC, but we know that they play an important role in the exchange market, whether ours or any other futures markets around the world.

**Senator Angus:** To the extent that they use your exchange, even though a hedge fund has to operate through a broker to deal with you, they are subject to the registration. Or is it only the broker who has to be registered?

**Mr. Tanguay:** Only the broker is subject to registration.

**Senator Angus:** His client could be anybody.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Je voulais souligner que vous gérez un marché hautement spécialisé avec un succès remarquable. Je pense que la bourse de produits dérivés de Montréal, que vous gérez, est d'envergure mondiale et je suis fier d'être de Montréal.

En tant qu'experts du domaine des opérations financières, organisées ou pas, souhaiteriez-vous donner au comité des idées ou des commentaires quant à la nécessité ou non de réglementer plus strictement et de suivre plus étroitement les fonds de couverture, instruments à haut risque.

**M. Bitton :** Nous serions mal placés pour nous prononcer sur la réglementation des fonds de couverture. Nous pouvons toutefois faire des observations sur la contribution des fonds de couverture à notre marché. Ils jouent un rôle important. Des études démontrent que les fonds de couverture apportent une liquidité qui aide à réduire la fluctuation des prix. Si vous avez des fonds de couverture du côté à long terme du marché et si vous souhaitez réduire l'instabilité, vous trouvez souvent des fonds de couverture de l'autre côté de l'échange. Les fonds de couverture ont des répercussions bénéfiques sur le marché.

Il est nécessaire d'évoluer, fait dont nous avons conscience dans notre propre environnement. Nous devons évoluer dans un environnement où il faut établir un équilibre délicat entre les règlements, d'une part, et l'efficacité et la liberté des marchés, d'autre part. Nous venons d'un environnement réglementé, mais encourageons toutefois l'innovation et la participation, pour la stabilité du système financier.

**Le sénateur Angus :** Vous le faites à merveille.

Pour revenir aux échanges au comptoir, dont vous avez parlé, j'ai l'impression, à vous écouter, que la plupart des fonds de couverture pratiquent leurs échanges hors de la bourse, dans le monde au comptoir.

**M. Bitton :** C'est difficile à préciser. Les fonds de couverture ne sont pas très transparents, vu que le modèle des fonds de couverture repose en partie sur la capacité à protéger les droits de propriété liés à la stratégie. C'est comme cela que les fonds apportent de la valeur et de la valeur ajoutée aux investisseurs. Ils ont des droits d'échange dans le cadre de la stratégie.

Ceci dit, nous savons pertinemment que les fonds de couverture ont fréquemment recours aux marchés de produits à terme, y compris les nôtres. Nous ne savons pas quelle part de produits reliés à la bourse ils détiennent, par rapport à leur part de produits hors cote, mais nous savons qu'ils jouent un rôle important dans le marché boursier, tant le nôtre que n'importe quel autre marché de contrats à terme dans le monde.

**Le sénateur Angus :** Dans la mesure où ils utilisent votre bourse, bien qu'un fonds de couverture soit tenu d'être représenté par un courtier dans toute opération, ils sont sujets à l'agrément. Ou est-ce seulement le courtier qui doit être agréé?

**M. Tanguay :** C'est seulement le courtier.

**Le sénateur Angus :** Il pourrait avoir n'importe qui comme client.

**Mr. Tanguay:** He has a duty to monitor and know what his client does. The onus is on the broker to check his client.

**Senator Angus:** We are quite preoccupied by the extent to which hedge funds are now being invested in by retail clients, as opposed to institutional and genuinely sophisticated investors. We have heard a lot about principal protected notes, PPNs. Are they vehicles of trading or are they simply securities documents?

**Mr. Tanguay:** Principal protected notes are very complicated instruments. We have raised the point several times that some of these products are very complex. They involve a cash part, an option part, a futures part or whatever, and they are distributed by sales representatives who sometimes do not have the proficiency or the knowledge to explain the product to their clients. Securities representatives should be required at least to take a course so that they properly understand what they are selling to their clients. Lack of knowledge on the part of the sales representatives may actually be the main drawback or weakness of the hedge fund products.

**The Chairman:** Thank you very much. We found this fascinating. We want to commend you on your very intensive examination of the question for us. We are trying to learn to understand your business, which is very complex. At the same time, we are trying to educate the public. We all appreciate your contribution.

If there is anything else you can contribute to our examination in writing, please feel free to do so. We are still waiting for the public to react and we will take their contributions in hand as well.

We will continue our inquiry into hedge funds in Canada. We are delighted that our next witness is Mr. Gary P. Selke, President of Front Street Capital.

We heard evidence yesterday from the Toronto Stock Exchange that the numbers in Canada in 2004 were about \$28 billion, but it is growing at a compound rate of over 30 per cent. We are in a fast and burgeoning area of activity for financial services. We are concerned about the risks to the economy and the fair risks that should be undertaken by individual consumers and investors.

**Senator Angus:** We are delighted to see you. We know you were in the room for the previous witnesses so you have that background, as well. You know we are interested in selling chocolate bars short and dealing in those kinds of markets.

**Gary P. Selke, President, Front Street Capital:** I was most interested in orange juice.

It is an honour to appear before the committee and I am delighted to be here. If there are any questions the committee might have, now or in the future, I would be happy to respond.

**M. Tanguay :** Le courtier a un devoir de suivi; il doit savoir ce que fait son client. C'est au courtier de vérifier son client.

**Le sénateur Angus :** Nous sommes plutôt préoccupés par l'ampleur avec laquelle les clients de détail investissent maintenant dans des fonds de couverture, par opposition à des investisseurs institutionnels ou véritablement dotés de connaissances. Nous avons beaucoup entendu parler des billets à capital protégé. Est-ce qu'il s'agit d'instruments d'échange ou simplement de documents de titre?

**M. Tanguay :** Les billets à capital protégé sont des instruments très compliqués. Nous avons souligné à plusieurs reprises la grande complexité de ces produits, qui impliquent une partie en espèces, une partie en options et une partie en contrats à terme, ou quelque chose du genre. Ils sont vendus par des représentants commerciaux qui n'ont pas nécessairement la capacité ou les connaissances voulues pour expliquer le produit à leurs clients. Les représentants en titres devraient, à tout le moins, suivre un cours, afin de bien comprendre ce qu'ils vendent à leurs clients. Le manque de connaissances des représentants commerciaux est peut-être, en fait, l'inconvénient principal ou la grosse faiblesse des produits de fonds de couverture.

**Le président :** Merci beaucoup. Tout cela est passionnant. Nous voulons vous remercier de l'étude approfondie de la question que vous avez effectuée pour nous. Nous nous efforçons de comprendre vos affaires, qui sont hautement complexes. Nous nous efforçons également d'éduquer la population. Et nous apprécions tous votre contribution.

Si vous souhaitez apporter des éléments écrits à notre étude, n'hésitez pas à le faire. Nous attendons encore la réaction de la population, avec l'intention de tenir compte également de ses contributions.

Nous poursuivrons notre étude des fonds de couverture au Canada. Nous sommes ravis de pouvoir entendre à présent M. Gary P. Selke, président de Front Street Capital.

Le témoignage de la Bourse de Toronto, hier, indiquait que le chiffre se situait aux alentours de 28 milliards de dollars au Canada, mais progressait à un taux composé de 30 p. 100. Il s'agit donc d'un secteur en pleine croissance parmi les services financiers. Nous nous préoccupons des risques que cela représente pour l'économie et du risque que devraient équitablement assumer les consommateurs et investisseurs individuels.

**Le sénateur Angus :** Nous sommes ravis de vous rencontrer. Nous savons que vous étiez présent dans la salle lors des précédents témoignages, si bien que vous savez quelle est la situation. Vous savez que nous nous intéressons à la vente de tablettes de chocolat et aux particularités de ce type de marchés.

**Gary P. Selke, président, Front Street Capital :** Moi, c'était plutôt le jus d'orange, qui m'intéressait.

C'est un honneur et un plaisir que de comparaître aujourd'hui devant le comité. Je me ferais un plaisir de répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir, maintenant ou plus tard.

One concern that exists is transparency. I would like to assure the committee that we are completely transparent with respect to our activities — certainly with all of our service providers, as well as our clients. Hopefully, this will be a helpful discussion.

**The Chairman:** One moment, Mr. Selke. Would you be related to one of the great Montrealers of all time?

**Mr. Selke:** I am proud to be the father of Frank Selke, who turned 20 yesterday; and I am the son and grandson of Frank Selke.

We are originally from Toronto, but I was able to sit at the Montreal-Toronto game on Saturday night at centre ice, because my grandfather was the general manager of both Toronto and Montreal. When it was appropriate to lean to the left, I went that way; when I had to go to the right, I did that also.

**The Chairman:** We, in Toronto, feel that we know your Toronto roots. We knew your grandfather's Toronto roots very well. We were delighted when he was in Toronto and were aghast that he would go to Montreal. However, we understand because hockey is our national past time and we ultimately are patriots.

Thank you for telling us about this history, because your family has been part of Canada.

**Mr. Selke:** Thank you very much. I appreciate that.

I am President and Chief Executive Officer of Front Street Capital, which is a Canadian investment and hedge firm. We run approximately \$2.3 billion in the hedge fund space. We run three essential strategies: a diversified and opportunistic strategy; a sector-specific strategy, involving energy and mining; and, a topic currently on various headlines, long-short income trusts. We did very well yesterday, thank you very much. It is something to think about.

Mr. Chairman, if I may, I will leave with you a magazine report that came out in September 2006, called "A Hedge Fund Market in Focus." It is a 30-page study written by an internationally recognized group. We had nothing to do with the commissioning of it. It attempts to explain the state of the hedge fund market in Canada. We have extra copies that we would be delighted to share with the committee. It is a good overview for committee members to peruse.

I am a chartered accountant by profession and, having realized the limits of that skill set, I became involved in the investment business 25 years ago. I have been involved in the investment business as an investment banker for 15 years. Ten years ago I left RBC Dominion Securities and formed the predecessor firm to Front Street Capital with one of my current colleagues. I have been in the investment counselling money management business for the last 10 years.

La transparence est un sujet dont on se préoccupe. Je voudrais assurer au comité que nous sommes complètement transparents en ce qui concerne nos activités — que nous traitons avec nos fournisseurs de services ou nos clients. Avec un peu de chance, la discussion sera utile.

**Le président :** Un moment, s'il vous plaît, monsieur Selke. Seriez-vous parent d'un des grands Montréalais de l'histoire?

**M. Selke :** Je suis fier d'être le père de Frank Selke, qui a eu 20 ans hier; et je suis le fils et petit-fils de Frank Selke.

Nous venons à l'origine de Toronto, mais j'ai pu assister à la partie Montréal-Toronto, samedi soir, au milieu des gradins, parce que mon grand-père était le directeur général de Toronto comme de Montréal. Quand il était approprié de pencher à gauche, je le faisais; quand je me devais de pencher à droite, je le faisais aussi.

**Le président :** À Toronto, nous avons le sentiment de bien connaître nos racines. Nous avons pleinement conscience des racines torontoises de votre grand-père. Nous avons été ravis de l'avoir à Toronto et catastrophés de son départ à Montréal. Mais nous comprenons toutefois la situation, parce que le hockey est notre passe-temps national et que nous sommes, en bout de ligne, des patriotes.

Merci d'avoir évoqué cette histoire, et le rôle de votre famille au Canada.

**M. Selke :** Merci beaucoup. Je suis touché.

Je suis président-directeur général de Front Street Capital, société canadienne d'investissement et de couverture. Dans le domaine des fonds de couverture, notre chiffre d'affaire est d'environ 2,3 milliards de dollars. Nous avons trois stratégies essentielles : une stratégie de diversification et de saisie des occasions; une stratégie spécifique aux secteurs, axée sur l'énergie et les mines; et, sujet faisant actuellement la matière de diverses manchettes, des fiducies de revenu à court ou à long terme. Nous nous sommes très bien tirés d'affaire hier, merci beaucoup. C'est un point à garder à l'esprit.

Monsieur le président, si vous le permettez, je vais vous laisser un rapport paru dans un magazine en septembre 2006 et intitulé « A Hedge Fund Market in Focus ». C'est une étude de 30 pages rédigée par un groupe de renommée internationale, que nous n'avons aucunement commissionné. Les auteurs s'efforcent d'expliquer l'état du marché des fonds de couverture au Canada. Nous disposons d'exemplaires supplémentaires que nous nous ferons un plaisir de transmettre au comité. C'est un bon survol, sans doute instructif pour les membres de votre comité.

Je suis comptable agréé de métier et, m'étant aperçu des limites de cet ensemble d'habiletés, également participant au marché de l'investissement depuis 25 ans. Depuis quinze ans, j'y participe en tant que banquier spécialisé dans les investissements. Il y a dix ans, j'ai quitté RBC Dominion Valeurs mobilières Inc. et formé, avec l'un de mes collègues actuels, une entreprise ayant précédé Front Street Capital. Il y a dix ans que je m'occupe de conseil et de gestion des investissements.



I will give the committee a quick overview of what we believe to be the market in Canada. We would concur with the earlier testimony or views that it is about \$20 billion, of which approximately 50 per cent or \$10 billion would be essentially hedge fund product backed by principal protected notes. About 20 per cent or \$4 billion would be backed by fund of fund product and about 30 per cent or \$6 billion in stand-alone hedge fund product.

That would involve single-manager activities. There are about 100 stand-alone managers in Canada. To give you an order of magnitude, however, and this is interesting in terms of understanding the scope of the market, there are approximately 15 firms in Canada that manage in excess of \$100 million. There are only two firms that manage in excess of \$1 billion. Our firm happens to be one of the two.

Generally speaking, all members in Canada, as the chair suggested at the outset, are regulated by provincial security regulators. We must be registered there. Our firm makes an application. The relevant securities body tests to determine whether we are proficient in the area and have the expertise to provide advice to the public. They examine our records and, depending upon the results of our records and capabilities, they licence us and we report to those bodies. Currently, Front Street Capital is registered with and regulated by the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission, the Investment Dealers Association, and the Canadian Investor Protection Fund. We are also registered with the U.S. Securities and Exchange Commission.

**Senator Angus:** As a securities dealer?

**Mr. Selke:** No, as an investment adviser to a long-short hedge fund.

We welcome increased transparency and oversight. As an editorial comment, I am puzzled by the commotion existing in the United States with respect to the reluctance of the community to submit themselves to regulatory oversight. There is nothing wrong with regulation. It provides credibility, transparency and trust-worthiness, and my partners and I at our firm welcome it with open arms.

I will explain the particular positions that we run for the firm. We have daily oversight through triple reconciliations with our service providers, prime brokers, custodian and valuation and we back it up against our own. We do that three times a day to ensure that positions do not get out of order.

Concerns have been expressed here at the committee or in the public generally that there is a lack of oversight and a lack of compliance. In our firm we have a registered chief compliance officer and, like many firms, we have general counsel, all charged with the overview of ensuring that the relevant funds stay within

Je voudrais brosser pour le comité un rapide portrait de la situation du marché au Canada, selon moi. Comme les intervenants précédents, j'estime à environ 20 milliards de dollars la valeur de ce marché, avec environ 50 p. 100 de cette somme, soit dix milliards de dollars, essentiellement en fonds de couverture garantis par des billets à capital protégé. Vingt pour cent environ du marché, soit quatre milliards de dollars, seraient garantis par des fonds de fonds; et environ 30 p. 100 du marché, soit six milliards de dollars, par des fonds de couverture indépendants.

Il s'agit là d'activités dépendant d'un gestionnaire unique. Il y a environ 100 gestionnaires de fonds indépendants au Canada. Histoire de mettre les choses en perspective, toutefois, laissez-moi préciser qu'il existe environ quinze entreprises canadiennes qui gèrent plus de 100 millions de dollars. Deux entreprises uniquement gèrent plus d'un milliard, dont la nôtre.

Généralement parlant, comme l'a suggéré le président au départ, tous les membres canadiens sont soumis aux règlements des organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Nous sommes tenus d'être enregistrés auprès de ces organismes. Notre entreprise pose une demande. L'autorité de réglementation appropriée vérifie que nous avons l'expérience et la connaissance voulues dans le domaine pour fournir des conseils à notre clientèle. Elle examine nos registres, et selon la qualité de nos registres et de nos connaissances, nous accorde l'agrément. Nous dépendons ensuite de ces autorités. Actuellement, Front Street Capital est enregistré auprès de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de la British Columbia Securities Commission, de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et du Fonds canadien de protection des épargnants. Nous sommes également enregistrés auprès de la U.S. Securities and Exchange Commission.

**Le sénateur Angus :** Comme courtier en valeurs mobilières?

**M. Selke :** Non, comme conseiller en investissements pour un fonds de couverture à court et long terme.

Nous sommes en faveur d'une transparence et d'une surveillance accrues. Soit dit en passant, je suis perplexe devant la commotion suscitée aux États-Unis par la mauvaise grâce du milieu à se soumettre à une surveillance ou réglementation. Il n'y a rien de mal à réglementer. Cela rend notre métier plus crédible, plus transparent et plus digne de confiance, si bien que mes partenaires et moi, dans notre entreprise, accueillons la réglementation à bras ouvert.

Je vais vous expliquer ce que nous faisons exactement pour notre firme. Il y a une surveillance quotidienne à l'aide d'un triple rapprochement avec nos prestataires de service, nos principaux courtiers, dépositaires et évaluations et nous comparons cela à nos chiffres. Nous faisons cela trois fois par jour pour nous assurer que les positions ne s'égarent pas.

Certains au sein du comité ou dans le grand public ont dit que cela n'était pas suffisamment surveillé et que les règles n'étaient pas respectées assez strictement. Chez nous, il y a un agent supérieur agréé chargé de l'observation des normes et, comme beaucoup d'autres firmes, nous avons un avocat général et tous

their investment guidelines. The investment restrictions in which each fund operates are pre-determined and set up on a computer monitoring system such that if we happen inadvertently to go over a limit, which does not happen often, it is to be recognized and flagged, an exception report is produced and the error is corrected the next trading day.

In the event that the relevant portfolio manager wants to keep that position, that person loses control of the position, which reverts back to the chief compliance officer and is put back on side. It is important that controls exist. Investors with a position in Amaranth would be groups such as pension funds, insurance companies, banks and funds of funds. Our firm runs its own money, so we have pension funds and international banks and high net worth individuals as investors in the fund products that we manage. We would not have had any exposure to Amaranth other than through the social networking that occurs within the community; and we know the fellows well.

From a distance, it would appear that there was just a walk away from the risk management and that risk management was ignored. Had risk management been applied as it was written down, there would have been no problem.

**Senator Angus:** We were told during our recent trip to New York that because of the depth of the kinds of investors in that fund, the market was able to absorb it. It came and went and there was no run on it like there was on Long Term Capital Management in 1998.

**Mr. Selke:** That is correct. The funny-sad thing is here we are, six weeks after the event. Had they had sufficient capital to carry it through, they would be solvent today because the market has returned to exactly where it was August 1, when the natural gas market was at roughly \$7 per metric cubic foot and fell to about \$4.50 per metric cubic foot mid-September. That was the straw that broke the camel's back. Today, it is back to \$7 per metric cubic foot.

**The Chairman:** We were curious about the fact that the market was able to absorb the loss with no real impact on the marketplace, although many people lost a great deal of money. One of the managers in that fund was able to set up a new fund in short order and accumulate about \$800 million. You are regulated in the sense that you as a fund administrator and portfolio manager are regulated at the top, not at the bottom. Had that situation happened in Canada, would that person have been able to set up a fund the day after and accumulate that much capital so quickly? Obviously, people trusted him because he was able to attract the money; we are being curious, not critical. Could that have happened here? You said that it occurred because of a fault in risk management of the fund.

**Mr. Selke:** That is correct. The individual responsible for that trade, Mr. Hunter, from Calgary, was not the person who received the backing to which you just referred. It was the Toronto-based equity group that received U.S. \$800 million from Moore Capital in the United States.

doivent veiller à ce que les fonds pertinents suivent les lignes directrices prévues pour leurs investissements. Les restrictions imposées à chaque fonds sont déterminées et intégrées à un système de contrôle informatique si bien que s'il nous arrive par inadvertance de dépasser un plafond, ce qui n'arrive pas souvent, c'est tout de suite signalé, un rapport d'erreur sort immédiatement et l'erreur est corrigée à la séance suivante.

Si le gérant de portefeuille en question veut maintenir cette position, il en perd le contrôle, et celle-ci revient à l'agent en chef chargé du respect des normes, qui fait le nécessaire. Il est important d'avoir des contrôles. Les investisseurs qui ont une position dans Amaranth sont des groupes comme des fonds de pension, des compagnies d'assurance, des banques et des fonds de fonds. Notre firme gère son propre argent si bien que nous avons des fonds de pension, des banques internationales et de riches particuliers comme investisseurs dans les produits que nous gérons. Les seuls contacts que nous ayons pu avoir avec Amaranth viennent du réseautage social qui se fait dans ce milieu; nous les connaissons bien.

De loin, il semble qu'ils n'étaient pas loin de la gestion du risque mais que cela a été négligé. Si l'on avait appliqué la gestion du risque telle que prévue, il n'y aurait pas eu de problème.

**Le sénateur Angus :** On nous a dit lorsque nous sommes récemment allés à New York qu'étant donné la profondeur des poches de ce genre d'investisseurs, le marché a pu absorber. Ce fut un phénomène passager qui n'a pas duré comme pour Long Term Capital Management en 1998.

**M. Selke :** C'est vrai. Ce qui est triste et amusant à la fois, dans cette situation, c'est qu'aujourd'hui, six semaines après, c'est passé. S'ils avaient eu suffisamment de capitaux pour continuer, ils seraient solvables aujourd'hui parce que le marché est revenu exactement là où il était le 1<sup>er</sup> août, quand le gaz naturel était à environ 7 \$ le pied cube métrique et est tombé à environ 4,50 \$ à la mi-septembre. C'est la goutte qui a fait déborder le vase. Aujourd'hui, il est revenu à 7 \$.

**Le président :** Nous étions surpris du fait que le marché a été en mesure d'absorber la perte sans grandes conséquences, alors que beaucoup de monde a perdu beaucoup d'argent. Un des gestionnaires du fonds a réussi à constituer un nouveau fonds très rapidement et a accumulé environ 800 millions de dollars. Vous êtes réglementés en ce sens qu'à titre d'administrateur de fonds et de gestionnaire de portefeuilles, il y a une réglementation au sommet mais non pas à la base. Si cette situation s'était produite au Canada, cette personne aurait-elle pu constituer un fonds dès le lendemain et accumuler un capital aussi important si vite? Certes, on lui faisait confiance puisqu'il a réussi à attirer cet argent; nous sommes curieux, plutôt que critiques. Cela aurait-il pu se produire ici? Vous avez dit que c'était arrivé du fait d'une lacune dans la gestion du risque de ce fonds.

**M. Selke :** C'est exact. La personne responsable de cette transaction, M. Hunter, de Calgary, n'est pas celle qui a reçu l'appui dont vous venez de parler. C'est le groupe d'actionnaires de Toronto qui a reçu 800 millions de dollars américains de Moore Capital aux États-Unis.



**The Chairman:** We were privileged to speak to one of the chief officers of Moore Capital in New York, but we did not have an opportunity to ask him this question. He did have some serious insights into the hedge fund.

**Senator Angus:** You need extremely deep pockets.

**Mr. Selke:** Yes, it is a \$10-billion fund. To make members of the committee smile, on eBay, should one wish to bid, the business card for the risk manager of Amaranth is now up for auction. You could put it beside your Bre-X shares.

**The Chairman:** If our cards were out in the marketplace, we would probably be seriously undercutting the marketplace.

**Mr. Selke:** Our firm handles about \$2.5 billion. We have been very successful in that respect. We started with 11 individuals. We have grown to 30 people based in Toronto. The partners have in excess of \$200 million invested in the funds that we manage. That is a very important aspect of goal congruence. We pay the same fees and bear the same risks. We have the same chance of profit and risk of loss as our investors have. That is an important statement to make, and it is an important marketing plus.

Most investment firms in this country cannot make such statements. That would typically be true of most of my peer group and competitors in the hedge fund side of things. Long only managers do it on an agency basis. We take the position that we are principals in the business. If we are providing advice on funds, we should be invested in all of those funds. If we do not have the conviction to put our money in alongside our investors', we do not manage that particular fund.

In 1999 we began to run a long-short Canadian equity strategy. By the way, we only manage Canadian assets. We do not trade in derivatives. Notwithstanding the elucidating testimony from the earlier group, we do not trade derivatives because we do not understand them. We try to stay in the very narrow area that we are involved with, which is Canadian equity long-short, energy shares in Canada long-short, mining shares in Canada long-short and income trusts long-short.

Since 1999, which is when our investment mandate began, we have compounded in excess of 20 per cent versus the Toronto Stock Exchange index rate of about 5.5 per cent. We have provided excess returns to our client base with less than market risk.

The hedge funds are sellers of risk if they do their job properly. Hedge funds are not meant to provide excess returns. Hedge funds are meant to sell risk. Sometimes people forget they are in the risk management business. I made sure to bring my little book here today entitled *Managing Risk*, because that is what a hedge fund does. A hedge fund attempts to minimize risk. That is very important to consider.

**Le président :** Nous avons eu la chance de pouvoir nous entretenir avec l'un des dirigeants de Moore Capital à New York mais nous n'avons pas pu lui parler de cette question. Il avait néanmoins des choses assez intéressantes à dire à propos du fonds spéculatif.

**Le sénateur Angus :** Il faut avoir de solides réserves.

**M. Selke :** Oui, c'est un fonds de 10 milliards de dollars. En passant, sur eBay, si vous voulez faire vos mises, la carte d'affaire du gestionnaire de risque d'Amaranth est aux enchères. Vous pourriez la garder avec vos actions de Bre-X.

**Le président :** Si nos cartes étaient mises en vente, ça bouleverserait certainement le marché.

**M. Selke :** Le volume d'affaires de notre entreprise est de 2,5 milliards de dollars. Nous avons très bien réussi. Au début, nous n'étions que 11 personnes. Nous sommes maintenant 30 et nous avons installé nos pénates à Toronto. Les partenaires ont plus de 200 millions de dollars investis dans les fonds que nous gérons. C'est un aspect très important de la convergence des efforts. Nous payons les mêmes frais et nous assumons les mêmes risques. Nous avons les mêmes chances de profit et les mêmes risques que nos investisseurs. Il est important de le déclarer et c'est un important avantage commercial.

La plupart des sociétés d'investissement du pays ne peuvent faire pareilles déclarations. Ce serait vrai de la plupart de mes confrères et concurrents du secteur des fonds spéculatifs. Ceux qui ne gèrent qu'à long terme le font comme une agence. Nous estimons être des parties principales. Si vous nous demandez conseil sur les fonds, c'est que nous y investissons nous-mêmes. Si nous ne sommes pas convaincus que nous pouvons classer notre argent avec celui de nos investisseurs, nous ne gérons pas le fonds en question.

En 1999, nous avons lancé notre stratégie d'acquisition d'actions canadiennes à long terme et à court terme. En passant, nous ne gérons que des actifs canadiens. Nous ne négocions pas de produits dérivés. Malgré le témoignage lumineux de ceux qui nous ont précédés, nous ne négocions pas de produits dérivés parce que nous ne les comprenons pas. Nous essayons de nous limiter au secteur étroit où nous sommes, soit les actions canadiennes à long terme et à court terme, dans les secteurs de l'énergie, des mines et dans celui des fiducies de revenu.

Depuis 1999, soit depuis le début de notre mandat d'investissement, nous avons accumulé un supplément de 20 p. 100 par rapport au taux indiciel de la bourse de Toronto, d'environ 5,5 p. 100. Nous avons offert à nos clients un rendement supérieur, avec un risque inférieur à celui du marché.

Les fonds de couverture vendent du risque quand ils font leur travail. Les fonds de couverture ne sont pas censés donner des rendements excessifs. Ils sont censés vendre du risque. Parfois, on oublie qu'il s'agit du commerce de la gestion du risque. Je me suis assuré d'avoir avec moi aujourd'hui ce livre intitulé *Managing Risk*, parce que c'est exactement ce que fait un fonds de couverture. Il faut essayer de réduire le risque au minimum. C'est une considération très importante.



A hedge fund is not someone standing in the financial market rolling the dice. That is a speculator. We as a firm, and we in terms of the funds we manage, do not take speculative positions; we manage risk.

This is very important. In the context of the investment world, it is a risk return trade-off. One can have excessive returns if one takes excess risk. In our view, one of the better things to do is sell risk. That is why we have been relatively successful.

Our energy-specific and mining mandates have done very well. We are at 28 per cent on our energy mandates. Our mining mandates since inception have been roughly 24 per cent, 33 per cent and 47 per cent.

**Senator Angus:** Is that on both the long and the short side?

**Mr. Selke:** That is the net number after all fees. Every number that I have given you is after all fees, all expenses and all costs.

**Senator Angus:** I am running out to phone your firm.

**The Chairman:** What exactly are your fees?

**Mr. Selke:** We charge a 2 per cent management fee and a 20 per cent performance fee, which is relatively standard.

**The Chairman:** Is the performance fee after a certain return to the investors or is that a flat rate?

**Mr. Selke:** In our case, once we hit a certain threshold, we set the bar —

**The Chairman:** What is the bar?

**Mr. Selke:** The bar would be 8 per cent gross.

**The Chairman:** If an investor puts in \$1 million with you and you charge a 2 per cent commission on an annual basis —

**Mr. Selke:** That is a 2 per cent management fee.

**The Chairman:** Yes. What type of return does the \$1 million have to earn before your 20 per cent performance fee kicks in?

**Mr. Selke:** It would be fund specific. As an example, if we attained an 8 per cent return net of all expenses, we would then be in what we characterize as performance territory. From that point on, there would be a daily accrual and the independent evaluator would make a provision in the asset value of the fund for the performance fee payable.

**The Chairman:** The 8 per cent would be net of your 2 per cent management fee?

**Mr. Selke:** Yes, in that particular example.

Mais un fonds de couverture, ce n'est pas jouer aux dés de la finance. Il s'agirait alors de spéculation. Nous sommes une entreprise qui gère des fonds, sans faire de spéculation. Nous gérons le risque.

C'est très important. Dans le monde de l'investissement, il faut un équilibre entre le risque et le rendement. On peut avoir un rendement excessif, en prenant des risques excessifs. À notre avis, le mieux, c'est de vendre le risque. Voilà qui explique notre succès relatif.

Nous nous sommes très bien débrouillés dans le secteur de l'énergie et des mines. Pour le secteur énergétique, nous en sommes à 28 p. 100. Pour les secteurs miniers, depuis, le début, nos chiffres ont été 24 p. 100, 33 p. 100 et 47 p. 100.

**Le sénateur Angus :** Pour le long terme et le court terme?

**M. Selke :** Ce sont les chiffres nets, une fois enlevés tous les frais. Tous les chiffres que je vous ai donnés sont calculés sans les frais, les dépenses et les coûts.

**Le sénateur Angus :** Je sors tout de suite téléphoner à vos bureaux.

**La président :** Quels sont vos frais?

**M. Selke :** Nous demandons 2 p. 100 en frais de gestion et 20 p. 100 en fonction du rendement, ce qui correspond à la norme.

**Le président :** Est-ce que les frais qui sont en fonction du rendement dépendent du rendement pour les investisseurs, ou est-ce un taux fixe?

**M. Selke :** Dans notre cas, une fois qu'on a atteint un certain seuil, nous fixons la barre...

**Le président :** À quel niveau?

**M. Selke :** La barre serait 8 p. 100 du brut.

**Le président :** Si un investisseur vous confie un million de dollars et que vous lui imposez une commission annuelle de 2 p. 100...

**M. Selke :** Il s'agit dans ce cas-là de frais de gestion de 2 p. 100.

**Le président :** D'accord. Quel rendement devez-vous obtenir avec ce million de dollars pour avoir droit à cette commission de 20 p. 100 sur le rendement?

**M. Selke :** Tout dépend du fonds en question. Par exemple, si nous atteignons un rendement de 8 p. 100 toute dépenses payées, nous entrons alors dans ce qu'on pourrait appeler la partie rendement. À compter de ce moment, il y aurait des charges à payer quotidiennes, et l'évaluateur indépendant examinerait la valeur des actifs du fonds pour déterminer la prime au rendement payable.

**Le président :** Ce 8 p. 100 n'a rien à voir avec les 2 p. 100 pour les frais de gestion?

**M. Selke :** Oui, dans ce cas particulier.

**The Chairman:** Essentially, it would be 8 per cent after all fees, and then your 20 per cent of the overage would kick in?

**Mr. Selke:** Yes, that is one example.

**Senator Tkachuk:** Is that standard for the industry?

**Mr. Selke:** No, that would be considered low. In the United States, generally speaking, there are no hurdles or thresholds. One of the more prominent managers there would charge a 3 per cent management fee and 25 per cent of all profits from zero.

There are a number of other examples in the United States where the fees are much higher. The Canadian fees I have just mentioned vary depending on the particular negotiating skills when the fund is set up or just relevant to the underlying strategy. Different managers have different fund structures. Some managers may charge less and some may charge more. Someone said earlier that it is a free market. No one is forced to allocate money to the particular strategy. If people wish to do so, they can.

**Senator Goldstein:** In your operation, if in a given year the fund suffers a loss, do you have to get back to the threshold from which you took the loss in order to start participating with respect to your 20 per cent?

**Mr. Selke:** That is known as a high watermark, and the answer is typically yes.

In a case where you went from \$10 to \$20 with 100 per cent return, you would do very well. In the next year, if you went from \$20 to \$15, you would have to make up for it before going into the next calculation.

**Senator Massicotte:** Is it a cumulative 8 per cent return?

**Mr. Selke:** Yes.

**The Chairman:** Let us return to your earlier comment about regulation. You support regulation. We had intensive discussions in the United States several weeks ago with officials from the Federal Reserve Bank of New York, the New York Stock Exchange and major banks, and they were divided on the question. They had been lightly regulated with registrations. Then the *Goldstein* decision came in, and after 18 months it is back to free form with no regulation.

We do have a form of what I call "regulation light," by which I mean the brokers, the administrators and the portfolio managers are, in effect, licensed, but the fund itself is not licensed, based on what we heard yesterday from Mr. Wilson.

What do you mean when you say that you are prepared to invite more regulation? Please give us some specifics. We are very conscious of not wanting to recommend anything that will affect the workings of the marketplace.

**Le président :** Essentiellement, ce serait 8 p. 100 après tous les autres frais, après quoi, la prime au rendement de 20 p. 100 serait payable?

**M. Selke :** Oui, c'est un autre exemple.

**Le sénateur Tkachuk :** Est-ce une pratique normale de l'industrie?

**M. Selke :** Non, cela serait considéré comme peu élevé. Aux États-Unis, de manière générale, il n'y a aucun obstacle ou seuil. Les grands portefeuillistes américains exigent des frais de gestion de 3 p. 100 et 25 p. 100 de tous les profits à partir de zéro.

Il y a d'autres exemples aux États-Unis où les frais sont beaucoup plus élevés. Les frais canadiens que je viens de mentionner dépendent des habiletés du négociateur lorsque le fonds est créé ou tout simplement de la stratégie sous-jacente. Les divers gestionnaires ont des structures de fonds différentes. Certains gestionnaires peuvent demander moins que d'autres. Quelqu'un a dit plus tôt qu'on était dans un marché libre. Personne n'est forcé d'investir dans une stratégie particulière. Si les gens veulent le faire, ils peuvent le faire.

**Le sénateur Goldstein :** Chez vous, si le fonds essuie des pertes une certaine année, êtes-vous obligé de revenir au seuil à partir duquel vous avez essuyé la perte pour calculer votre 20 p. 100?

**M. Selke :** On appelle cela une barre élevée, et la réponse est oui, normalement.

Dans un cas où vous êtes passé de 10 à 20 \$, avec un rendement de 100 p. 100, ça va très bien. Mais si l'année suivante, vous êtes passé de 20 \$ à 14 \$, vous devez prendre cette perte en compte avant de faire vos prochains calculs.

**Le sénateur Massicotte :** S'agit-il d'un rendement cumulatif de 8 p. 100?

**M. Selke :** Oui.

**Le président :** Revenons à ce que vous avez dit plus tôt à propos de la réglementation. Vous êtes favorable à la réglementation. Nous avons eu des discussions animées aux États-Unis il y a quelques semaines avec des responsables de la Federal Reserve Bank of New York, la bourse de New York et les grandes banques, et ils étaient divisés sur cette question. Ils avaient connu une réglementation légère assortie d'obligations d'enregistrement. Puis l'*arrêt Goldstein* est tombé, et 18 mois plus tard, on est revenu au marché libre total sans aucune réglementation.

Nous avons chez nous ce que j'appellerais une « réglementation légère », et je veux dire par cela que les courtiers, les administrateurs et les gestionnaires de portefeuilles sont en effet licenciés, mais le fonds lui-même n'est pas licencié, si j'ai bien compris ce que nous a dit hier M. Wilson.

Que voulez-vous dire lorsque vous dites être disposé à accepter une plus grande réglementation? Veuillez nous donner des détails. Nous ne voulons pas recommander de mesures qui nuiraient au fonctionnement du marché.

**Mr. Selke:** Perhaps I can come back to that question.

**The Chairman:** Yes, please do.

I will ask Senator Goldstein to chair this meeting at this time because I have to leave in five minutes to present evidence at a committee of the House of Commons. If you could return to that question for the purpose of the record, I would appreciate that.

**Mr. Selke:** The strategies we would typically employ that are relevant to hedge funds in general include arbitrage, that is, selling a weak company in an industry and buying a strong company in the same industry. That is pairs trading. We do short selling, where you identify a weak company on its own. There are large-capitalization trades and small-capitalization trades. Generally, the large-capitalization companies are slow and lumbering and the smaller ones move a little faster, and capital is allocated accordingly. Convertible arbitrage, warrant arbitrage and merger arbitrage are standard investment techniques.

I will not get into the specifics of the different strategies. Suffice to say they are in the offering documents that are put out to the investment community. They are written in plain English, so they are understandable and not confusing. They are very clear statements. The investment strategy is articulated just as I have set out here.

Our firm writes our offering memorandums with prospectus-like disclosure. If we had the ability to file them as prospectuses, we would. We have filed four long-short strategies with the regulators in Canada. We currently have two long-short strategies listed and trading on the Toronto Stock Exchange — the Front Street Performance Fund, which is a long-short Canadian equity, and a Front Street long-short income trust fund.

These funds are fully regulated and fully transparent. We are completely compliant with all securities regulations that exist in the country. We would encourage the development of that compliance. We are likely the only Canadian firm that has gone this far.

The investment community in Canada, the underwriting community that knows our firm, knows the principal well. When we sign certificates that state that the disclosure is full, true and plain and the underwriter has done the appropriate amount of due diligence on the strategy and on the disclosure that is in the offering document, they are prepared to sign. I am happy to say that we have had support from the Canadian investment community, which would be the members of the Investment Dealers Association, who are typically subsidiaries of the various large financial institutions in the country. We have been supported wonderfully well by that community.

**M. Selke :** Je peux peut-être répondre plus tard à cette question.

**Le président :** Oui, je vous en prie.

Je vais maintenant demander au sénateur Goldstein de présider la séance parce que je dois partir dans cinq minutes pour aller témoigner devant un comité de la Chambre des communes. Si vous pouviez plus tard répondre à cette question, je vous en serais reconnaissant.

**M. Selke :** Les stratégies que nous employons normalement et qui concernent les fonds de couverture comprennent généralement l'arbitrage, c'est-à-dire le fait de vendre une entreprise faible dans une certaine industrie et d'acheter une entreprise forte dans la même industrie. C'est ce qu'on appelle les transactions par paires. Nous pratiquons aussi la vente à découvert lorsqu'on identifie une entreprise faible. Il y a des transactions à forte capitalisation et à petite capitalisation. De manière générale, les entreprises à forte capitalisation sont lentes, et les entreprises à petite capitalisation bougent un peu plus rapidement, et le capital est investi en conséquence. L'arbitrage convertible, l'arbitrage de souscription et l'arbitrage de fusion sont des techniques d'investissement standard.

Je n'expliquerai pas ces diverses stratégies en détail. Qu'il suffise de dire qu'elles sont inscrites dans les notices d'offre qui sont portées à la connaissance des investisseurs. Celles-ci sont rédigées en termes simples, elles sont donc compréhensibles et ne portent pas à confusion. Elles sont énoncées très clairement. La stratégie d'investissement y est articulée comme je viens de le faire.

Notre société rédige ces notices d'offre et l'assortit de divulgations comme on en trouve dans les prospectus. Si nous pouvions émettre des prospectus, nous le ferions. Nous avons fait connaître nos quatre stratégies à long terme aux régulateurs canadiens. Nous avons en ce moment deux stratégies à long terme et à court terme qui sont offertes à la Bourse de Toronto : le Front Street Performance Fund, qui est une valeur mobilière canadienne à long et à court termes, et la fiducie de revenu à court et à long termes Front Street.

Ces fonds sont entièrement assujettis à la réglementation et parfaitement transparents. Nous nous conformons en tout point à toutes les réglementations boursières qui existent au pays. Nous encourageons cette observation de la réglementation. Nous sommes sans doute la seule entreprise canadienne qui est allée aussi loin.

Les investisseurs canadiens, les souscripteurs canadiens qui connaissent notre société, savent bien quel est notre capital protégé. Lorsque nous signons des certificats qui affirment que la divulgation est entière, exacte et claire, et que le souscripteur a fait les recherches voulues sur notre stratégie et la divulgation qui se trouve dans la notice d'offre, il est prêt à signer. Je suis heureux de vous dire que nous avons le soutien des investisseurs du Canada, de ceux qui sont membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, qui sont normalement des succursales des diverses grandes institutions financières du pays. Ce milieu nous accorde tout son soutien.



I will be speaking on this topic next week at a hedge fund conference in Toronto. There are concerns with respect to the so-called "retailization" of hedge funds. We believe that one of the issues associated with that is full, true and plain disclosure, that it is very important for all investors, in any investment product, to have the ability to understand, which in our system is the duty of the broker or financial adviser who is selling or marketing the particular product. That is very important, and we are completely in agreement with that. The know-your-client rule and the suitability of the particular investment are absolutely paramount.

We do not liaise with individual investors. I know that you will all rush up to me after the meeting and wish to allocate money. The good news is that I will not take it, because we do not deal with the Canadian public. We create product that is then distributed, and it is the duty of the investment adviser or the financial representative to find out whether that product is suitable, given the knowledge level, the means and the financial situation of the client, and to comply with what is known as the know-your-client rule. That is the key aspect. We are completely and totally in sync with respect to transparency.

**The Chairman:** Senator Goldstein will assume the chair. He has only a short term here. It is important that he indicate his great talents as a chairman. Senator Meighen, a long-serving member of the committee on the Conservative side, will be the temporary vice-chairman.

I apologize. I am due at another committee on the other side to present evidence on one of our reports. You will be in capable hands with Senator Goldstein and Senator Meighen.

**Mr. Selke:** Thank you.

**Senator Yoine Goldstein** (*Acting Chairman*) in the chair.

**The Acting Chairman:** Please continue.

**Mr. Selke:** Our view is that the hedge funds can reach the so-called retail market, the moms and pops of the world, in Canada through only two avenues. One is that you wrap a hedge fund product around something known as a principal protected note. In security law terms, the product ceases to become a hedge fund and is now wrapped by the institution that is issuing the principal protected note. The other method, of course, is to issue an offering memorandum to accredited investors, which takes it out of the retail level and moves it up to people who are thought to have knowledge because they have money in their pockets. The two do not necessarily go hand in hand, as we have found out.

**Senator Meighen:** Are you in favour of mom and pop, in other words, nonsophisticated investors, being able to purchase hedge funds directly?

La semaine prochaine, je vais parler de ce sujet à une conférence sur les fonds de couverture à Toronto. Certains s'inquiètent de ce qu'on appelle la « vente au détail » des fonds de couverture. Nous pensons que l'un des problèmes qui se posent ici tient à la divulgation entière, exacte et claire, qui est très importante pour tous les investisseurs, pour tout produit d'investissement, et dans notre système, il est du devoir du courtier ou du conseiller financier qui vend ou met en marché un produit en particulier de bien comprendre de quoi il s'agit. C'est très important, et nous sommes parfaitement d'accord avec cela. Il est absolument essentiel ici d'observer la règle qui vous oblige à connaître votre client et à voir si l'investissement en question lui convient.

Nous n'avons pas de rapport avec les investisseurs comme tels. Je sais que vous allez tous vous jeter sur moi après la séance pour me demander d'investir votre argent. Heureusement pour vous, je ne prendrai pas votre argent étant donné que nous ne faisons pas affaire avec le public en général. Nous créons un produit qui est ensuite distribué, et il appartient aux conseillers en placement ou aux représentants financiers de voir si ce produit est convenable, compte tenu du niveau de connaissance et des moyens financiers du client, et d'observer cette règle qui vous oblige à connaître votre client. L'essentiel est là. Pour ce qui est de la transparence, nous sommes un véritable livre ouvert.

**Le président :** Le sénateur Goldstein va assumer la présidence. Son mandat sera bref. Il est important qu'il fasse valoir ses grands talents comme président. Le sénateur Meighen, qui siège au comité depuis longtemps du côté conservateur, sera le vice-président suppléant.

Toutes mes excuses. Je suis attendu à un comité des Communes où je dois parler de l'un de nos rapports. Avec les sénateurs Goldstein et Meighen, vous êtes entre bonnes mains.

**M. Selke :** Merci.

**Le sénateur Yoine Goldstein** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant :** Veuillez poursuivre.

**M. Selke :** Nous sommes d'avis que les fonds de couverture peuvent être placés sur ce qu'on appelle le marché du détail, qui peuvent être offerts aux petits investisseurs du Canada seulement par deux moyens. Le premier, c'est lorsqu'on englobe le fonds de couverture dans un mécanisme qu'on appelle la notice du capital protégé. En droit des valeurs mobilières, le produit cesse alors d'être un fonds de couverture et est protégé par l'institution qui émet la notice de capital protégé. L'autre moyen, bien sûr, consiste à adresser une notice d'offre aux investisseurs accrédités, ce qui l'exclut de la vente au détail, et on offre ainsi aux investisseurs que l'on juge averti parce qu'ils ont de l'argent dans les poches. C'est deux qualités ne vont pas nécessairement de pair, comme on l'a découvert.

**Le sénateur Meighen :** Est-ce qu'à votre avis les petits investisseurs, autrement dit, ces investisseurs qui ne sont pas avertis, devraient pouvoir acheter directement des fonds de couverture?

**Mr. Selke:** At the present time, investors can purchase funds through this mechanism of the principal protected note.

**Senator Meighen:** I am leaving that one aside, because we had evidence yesterday that that is possible, but it also perhaps cries out for some sort of regulation.

**Mr. Selke:** It is challenging because it does not fall within the purview of the Canadian security regulator. They are challenged in terms of the requirement to have full, true and plain disclosure. Any financial instrument should have full, true and plain disclosure. If the strategies employed are properly disclosed and vetted by a provincial securities regulator, it is hard to imagine why the risk increases.

For example, during the tech boom, the provincial securities regulators suspended the so-called prudent-man rule, which had been in existence since 1847, and allowed mutual funds to have investments in a particular company — Nortel — well in excess of what was prudent. They were able to take it up to a level of 35 per cent of the particular fund because that was the market weight at the time for that particular company. As we all know, that particular company fell on hard times and went from more than \$100 a share to about \$2 a share, and suddenly that was not prudent.

They have never suspended the law of supply and demand, nor the law of gravity, nor the need for common sense. Common sense goes a long way in this world.

We are very much in support of full disclosure and running things with proper limits in the prudent-man world, which is how we run our funds. We cannot overload positions, we cannot have high levels of illiquidity, and we cannot have one position greater than 10 per cent. These restrictions are completely defined in the offering documents. In our particular case, they would be completely lifted from the mutual fund rules that exist at the present time.

Our funds are identical to Canadian mutual funds, with two exceptions. Canadian mutual funds *prima facie* cannot short-sell securities. We are allowed to do that. Also, Canadian mutual funds are not allowed to borrow. In our case, we can borrow, but it is subject to strict guidelines that are governed on a daily basis by the Investment Dealers Association.

With the current accounting and valuation systems in existence, there is no reason that the necessary valuation procedures cannot be put in place across the financial system today. All the controls are there today; it is just not something that wins many votes. However, from a financial efficiency perspective, it improves the efficiency and liquidity of markets.

**M. Selke :** En ce moment, les investisseurs peuvent acheter des fonds de couverture en passant par le mécanisme qu'on appelle la notice de capital protégé.

**Le sénateur Meighen :** Oublions cela un moment parce qu'on nous a dit hier que c'est possible, mais ce mécanisme exige aussi peut-être une forme de réglementation quelconque.

**M. Selke :** Cela serait difficile parce que les régulateurs des valeurs mobilières canadiennes ne seraient pas à même d'agir ici. Ce serait difficile aussi aux vues de l'exigence relative à la divulgation entière, exacte et claire. Tout mécanisme financier doit faire l'objet d'une divulgation entière, exacte et claire. Si les stratégies qu'on emploie sont bien expliquées et approuvées par un régulateur provincial des valeurs mobilières, il est difficile d'imaginer pourquoi le risque augmenterait.

Par exemple, à l'époque du boom technologique, les régulateurs provinciaux des valeurs mobilières ont suspendu ce qu'on appelle la règle de prudence, laquelle existe depuis 1847, et ont permis aux fonds communs de placement d'investir dans une certaine entreprise — Nortel — bien au-delà de ce qu'on jugeait être prudent. Ils ont pu acquérir jusqu'à 35 p. 100 de cette action parce que c'était ce que valait cette entreprise à l'époque. Comme nous le savons tous, cette entreprise s'est butée à des difficultés, et l'action est passée de plus de 100 \$ à environ 2 \$, et tout à coup, ce placement devenait imprudent.

On n'a jamais suspendu la loi de l'offre et de la demande, la loi de la gravité non plus, et on n'a pas aboli non plus la nécessité du bon sens. Le bon sens vous permet de faire pas mal de chemin dans notre monde.

Nous croyons beaucoup dans la nécessité d'une divulgation complète et d'une gestion balisée par la prudence, et c'est ainsi que nous gérons nos fonds. On ne peut pas surcharger des positions, on ne peut pas avoir de haut niveau d'illiquidité, et on ne peut pas avoir une position dépassant les 10 p. 100. Ces restrictions sont bien définies dans nos notices d'offre. Dans notre cas à nous, nous nous en tenons aux règles qui régissent les fonds communs de placement en ce moment.

Nos fonds sont identiques aux fonds communs de placement canadiens, avec deux exceptions. Les fonds communs de placement canadiens ne peuvent pas comme tel vendre de valeurs mobilières à découvert. Il ne nous est pas permis de faire cela non plus. De même, les fonds communs de placement canadiens n'ont pas le droit d'emprunter. Dans notre cas à nous, nous pouvons emprunter, mais ces emprunts sont assujettis aux lignes directrices sévères dont l'application est contrôlée quotidiennement par l'Association canadienne des courtiers en valeur mobilière.

Avec les systèmes de comptabilité et d'évaluation qui existent de nos jours, absolument rien ne s'oppose à ce que l'on mette en place les formalités d'évaluation nécessaire dans le tout le système financier. Tous les contrôles voulus existent aujourd'hui; mais ce n'est pas avec ça qu'on va chercher les votes. Cependant, du point de vue de l'efficacité financière, l'efficacité et la liquidité des marchés s'en portent mieux.

**Senator Meighen:** I am perhaps being thick on this. If I am a retail investor rather than a sophisticated investor and I say to my broker, "I have heard about these Front Street Capital funds. I would like you to buy one," you, Front Street Capital, have no obligation to ascertain whether I should be buying it. That is up to the broker; is that correct?

**Mr. Selke:** Yes.

**Senator Meighen:** The burden is on the broker to say I should not be investing in this or I should be.

**Mr. Selke:** That is correct.

**Senator Meighen:** The ordinary retail purchaser has full access to your long-short income funds.

**Mr. Selke:** Yes. We are in support of choice.

**Senator Meighen:** You are also in support of regulation.

**Mr. Selke:** Yes, regulation and transparency.

**Senator Meighen:** To what extent do you have to be transparent?

**Mr. Selke:** What would you like to know?

**Senator Meighen:** I gather your transparency comes about when you tell the investing world, probably through a broker, what your fund is all about, what regulations it follows, what limits it self-imposes, et cetera.

**Mr. Selke:** We would be delighted to file such documents with the relevant securities regulators and have done so for our two exchange-traded funds.

**Senator Meighen:** You are not now required to do so?

**Mr. Selke:** No, because we cannot offer it that way. We would be delighted to do that so that it is on the record and we would be subject to the same rules as any mutual fund. In fact, long-only mutual funds are much riskier than long-short hedge funds, hugely more risky.

**The Chairman:** If properly managed?

**Mr. Selke:** No, prima facie, they are riskier.

**Senator Meighen:** Then why do hedge funds have this bad reputation, Mr. Selke?

**Mr. Selke:** It is a wonderful mechanism to sell newspapers.

**Senator Meighen:** I know what you are talking about.

**Mr. Selke:** It is mentioned in here. For example, the *Portus* affair, which was a great headline last year, had nothing to do with hedge funds and everything to do with breaching the

**Le sénateur Meighen :** Je suis peut-être lent à comprendre ici. Si je suis un petit investisseur et non un investisseur averti et que je dis à mon courtier : « J'ai entendu parler de ces fonds qu'on appelle les Front Street Capital. J'aimerais en acheter un », vous, de Front Street Capital, n'avez nullement l'obligation de me dire si je dois acheter ou non. C'est le courtier qui doit me donner ce conseil; est-ce exact?

**M. Selke :** Oui.

**Le sénateur Meighen :** C'est au courtier qu'il incombe de décider s'il faudrait investir dans ces fonds ou non, n'est-ce pas?

**M. Selke :** C'est exact.

**Le sénateur Meighen :** L'acheteur ordinaire au détail peut-il facilement se procurer votre fonds de revenu à long terme et à court terme?

**M. Selke :** Oui. Nous favorisons le choix.

**Le sénateur Meighen :** Favorisez-vous également la réglementation?

**M. Selke :** Oui, la réglementation et la transparence.

**Le sénateur Meighen :** Dans quelle mesure vos opérations doivent-elles être transparentes?

**M. Selke :** Que voulez-vous savoir?

**Le sénateur Meighen :** Je suppose que pour vous la transparence consiste à dire aux investisseurs, probablement par l'entremise d'un courtier, en quoi consiste votre fonds, quelle réglementation il respecte, quelles en sont les limites, et cetera.

**M. Selke :** Nous sommes toujours prêts à déposer de tels documents auprès des organismes pertinents de réglementation des valeurs mobilières, et nous l'avons d'ailleurs fait dans le cas de nos deux fonds cotés en bourse.

**Le sénateur Meighen :** Vous n'êtes pas déjà tenu de le faire?

**M. Selke :** Non, nous ne pouvons pas fournir l'information de cette façon. Mais nous serions heureux de le faire afin que l'information soit facilement disponible et que nous soyons ainsi assujettis aux mêmes règles que n'importe quel fonds de placement commun. En fait, les fonds de placement commun à long terme seulement posent des risques bien plus grands que les fonds de couverture à long terme et à court terme, des risques beaucoup plus élevés.

**Le président :** Même s'ils sont bien gérés?

**M. Selke :** Ils sont plus risqués de nature.

**Le sénateur Meighen :** Dans ce cas, monsieur Selke, comment expliquez-vous que les fonds de couverture aient aussi mauvaise réputation?

**M. Selke :** Ils font vendre beaucoup de journaux.

**Le sénateur Meighen :** Je sais à quoi vous faites référence.

**M. Selke :** On en parle ici. Par exemple, l'affaire *Portus* qui a tant fait la manchette l'an dernier n'avait rien à voir avec les fonds de couverture. Il s'agissait d'une infraction à la Loi sur les valeurs



Securities Act; the wrong offering document was being sold to the wrong people. It had nothing to do with hedge funds. You could have been selling anything underneath it, pork bellies. It had nothing to do with hedge funds but it was a wonderful headline and got a lot of press, a lot of attention and, I dare say, sold a few more newspapers.

**The Acting Chairman:** It happened largely because of lack of oversight.

**Mr. Selke:** No, it happened because the individuals involved were bad people.

**The Acting Chairman:** But the oversight mechanisms did not catch them as bad people.

**Mr. Selke:** One of the individuals leant his name, if you can believe this, as a portfolio manager in exchange for a fee. These two bad guys then borrowed his name and used that and then they ran amuck without him knowing about it. It is like putting a blank cheque on your bank account. Why anyone would be willing to do that to his or her name, which is the most important thing you have, is beyond me. You cannot legislate stupidity.

**Senator Meighen:** Or honesty.

**Mr. Selke:** Yes, you cannot legislate it. You try to be open and ensure you pre-screen. The pre-screening aspect is very important. Regarding the proficiency aspects of it, all my colleagues in Canada that currently employ hedge funds are all registered. We have all been approved as having met certain proficiency standards — the same ones, I might add, that are utilized by all the folks in the mutual fund business. It is the same proficiency standard; we just have more tools and strategies. As a result, we have been able to generate slightly higher returns with lower risk.

We are puzzled by the issue around transparency. It is our clients' money, not ours. If our clients need to understand what it is that we are doing, we ask them to sign a nondisclosure agreement and they get full access to our prime broker, which is where the daily activity takes place. It is very important that one treat one's clients with respect.

**The Acting Chairman:** Whom do you see as your client, the broker or me?

**Mr. Selke:** I do not see either of you as my client; the funds that we create are the client. We have investors who subscribe to those funds. They are not our clients but investors. I have 20 different fund products; those are my clients. I do not deal with the public. I do not want to deal with the public. I want people who are better suited, who have the appropriate compliance system, the skill set and the level of knowledge to do that. They can do the suitability aspect

mobilières; des notices d'offres invalides ont été vendues à la mauvaise catégorie de clients. Cela n'avait rien à voir avec les fonds de couverture. On aurait pu vendre n'importe quoi avec ces documents, y compris des flancs de porc. Cela n'avait rien à voir avec les fonds de couverture, mais on en a fait deux grands titres et cela a permis à la presse de vendre davantage de journaux.

**Le président suppléant :** Cela s'est produit surtout par manque de surveillance.

**M. Selke :** Non, cela s'est produit parce que les personnes en cause étaient malhonnêtes

**Le président suppléant :** Mais les mécanismes de surveillance n'ont pas permis de détecter leur malhonnêteté.

**M. Selke :** L'une de ces personnes avait prêté son nom, croyez-le ou non, pour servir de gérant de portefeuille, contre rémunération. Deux personnes malhonnêtes ont utilisé son nom et se sont livrées à une arnaque sans qu'elle en soit informée. Cela revient à déposer un chèque en blanc dans son compte en banque. Je n'arrive pas à croire que quelqu'un ait ainsi prêté son nom, sachant qu'un nom est la chose la plus précieuse que vous avez dans ce domaine. On ne peut pas adopter de loi contre la stupidité.

**Le sénateur Meighen :** Il n'y a pas de loi non plus pour obliger les gens à être honnêtes.

**M. Selke :** Effectivement. On essaie d'être honnête et on s'assure de faire un examen préalable. L'examen préalable est très important. En ce qui a trait aux compétences, tous mes collègues canadiens qui ont actuellement recours à des fonds de couverture sont enregistrés. Leurs compétences ont été approuvées — j'ajouterai que ce sont les mêmes compétences qui servent à ceux qui travaillent dans le domaine des fonds de placement commun. La norme de compétence est la même; il y a simplement plus d'instruments et de stratégies. Par conséquent, nous avons pu obtenir un rendement légèrement supérieur et réduire les risques.

Nous sommes étonnés de cette question de transparence. L'argent en cause est celui de nos clients, pas le nôtre. Si nos clients doivent mieux comprendre ce que nous faisons, nous leur demandons de signer un accord de non-divulgateion, puis nous leur donnons accès à notre courtier principal, qui est chargé des transactions au quotidien. Il est très important de traiter ces clients avec respect.

**Le président suppléant :** Qui considérez-vous votre client, le courtier ou moi?

**M. Selke :** Ni l'un ni l'autre; ce sont les fonds que nous créons qui sont le client. Les investisseurs souscrivent à ces fonds. Ils ne sont pas nos clients, mais des investisseurs. Mon entreprise compte 20 types de fonds différents; ce sont mes clients. Je ne fais pas affaire avec le public. Je ne veux pas faire affaire avec le public. Je confie cette tâche à des gens qui sont mieux en mesure que moi de le faire, qui possèdent les systèmes appropriés de conformité, les compétences et les connaissances pour cela. C'est

of it. They should do that; that is their strength. Let us do ours. Restrict us to our activity, which is managing money. That is what we are good at.

**Senator Massicotte:** Who owns Front Street Capital? Are there any financial institutions with an interest in it?

**Mr. Selke:** No. There are five partners in Front Street Capital. Three partners, myself, Frank Mersch and Norm Lamarche, each own 30.25 per cent; my chief operating officer, David Conway, owns 5 per cent; and our office manager, Linda Hryma, owns 4.25 per cent.

**Senator Massicotte:** You have often said that at Front Street Capital you disclose your practices. You are one of the two largest hedge fund managers in Canada. Given your size, it is easier for you to comply and satisfy investors' expectations. However, can you tell us about other hedge fund managers? Tell us about the ones that are much smaller. In your mind, is the disclosure adequate in those cases?

**Mr. Selke:** Likely not. It would only be suitable to the institutional investor or to the accredited or high net worth investor because it is an easier standard for them to attain with respect to disclosure. It is not that they are not capable, but the cost of complying with the disclosure requirements that would be required from a "public perspective" would be too high and too costly.

**Senator Massicotte:** Therefore, they do it by the private placement process.

**Mr. Selke:** That is correct.

**Senator Massicotte:** Are investors in these cases adequately knowledgeable and getting adequate information to understand the risks and expectations they should have from these funds?

**Mr. Selke:** Yes; that would be my conclusion.

**Senator Massicotte:** People are not surprised. When they lose money they do not say, "I did not understand. I did not know." You think there is adequate information being afforded?

**Mr. Selke:** Yes; they understand.

**Senator Massicotte:** Is that the case for all funds?

**Mr. Selke:** I would put it very close to 100 per cent.

**Senator Massicotte:** People talk about conflicts in the industry where a manager may own part of the distribution system. We see in the banking system where they obviously push their own product and sometimes a sales person is not as informed or as knowledgeable as possible because there is an orientation motivation to sell your product. Is that the case in hedge funds? Do we see such potential conflicts?

eux qui doivent décider si le produit correspond aux besoins du client. C'est à eux que cela incombe; c'est ce qu'ils font de mieux. Faisons chacun notre travail. Pour notre part, limitons-nous à notre activité, qui est de gérer l'argent. C'est ce que nous faisons de mieux.

**Le sénateur Massicotte :** À qui appartient la société Front Street Capital? Y a-t-il des institutions financières qui en détiennent une partie?

**M. Selke :** Non. La société appartient à cinq associés. Trois associés, dont Frank Mersch, Norm Lamarche et moi-même, possèdent chacun une part équivalent à 30,5 p. 100; le président directeur-général, David Conway, possède 5 p. 100 et notre gestionnaire de bureau, Linda Hryma, a une part de 4,25 p. 100.

**Le sénateur Massicotte :** Vous avez souvent dit que chez Front Street Capital, vous divulguiez vos pratiques. Vous êtes l'un des deux plus importants gestionnaires de fonds de couverture au Canada. Étant donné votre taille, il est facile pour vous de répondre aux attentes des investisseurs. Cependant, les autres gestionnaires de fonds de couverture en font-ils autant? Qu'en est-il des plus petites sociétés? À votre avis, divulguent-elles assez d'informations?

**M. Selke :** Probablement pas. Cela ne conviendrait qu'aux investisseurs institutionnels ou aux investisseurs ayant un avoir net élevé ou accrédité parce qu'il leur serait plus facile de se conformer aux normes en matière de divulgation. Ils pourraient le faire, mais il serait trop coûteux pour eux de se conformer aux exigences du public en matière de divulgation.

**Le sénateur Massicotte :** Par conséquent, ils optent pour des placements privés.

**M. Selke :** Effectivement.

**Le sénateur Massicotte :** Dans ces cas, les investisseurs sont-ils suffisamment renseignés et obtiennent-ils l'information nécessaire pour bien comprendre les risques de ces placements et ce qu'ils peuvent en attendre?

**M. Selke :** J'estime que oui.

**Le sénateur Massicotte :** Les gens ne sont pas surpris. Quand ils perdent de l'argent, ils ne vous disent pas : « Je ne savais pas, je ne comprenais pas. ». Vous croyez qu'on leur donne assez d'information?

**M. Selke :** Oui, ils comprennent.

**Le sénateur Massicotte :** Est-ce le cas pour tous les fonds?

**M. Selke :** Pour la quasi-totalité des fonds, à mon avis.

**Le sénateur Massicotte :** Certains ont invoqué l'existence de conflits d'intérêt dans le secteur si un gestionnaire possède une partie du réseau de distribution. C'est ce qu'on observe dans le système bancaire, où les banques font la promotion de leurs propres produits et où, dans certains cas, le préposé aux ventes n'est pas très bien renseigné, parce que la banque veut vendre ses produits. La situation est-elle la même en ce qui concerne les fonds de couverture? Y a-t-il aussi des cas de conflit d'intérêts potentiels?

**Mr. Selke:** There are different conflicts. For example, your interest might diverge from the interests of the investors in your fund product. One way we have tried deal with that is that my partners, myself and the rest of our staff do not buy and sell individual securities. When we have extra cash, liquidity, we buy the same fund units that our clients buy. We are in the same investment pool, so there is no ability for us to say, "I like stock A and I am willing to really invest in it." If it is good enough for me, it is good enough for the fund. The investor has to come first. We make that comment at every presentation: The client must win first before the adviser wins. If you do not do that, and it is not transparent and it is not auditable, there is the potential for conflicts and poor behaviour.

We have a 25-page due diligence questionnaire that we table with our clients. There are 200 questions. If 200 questions are not enough, they are allowed to go to 201, and they should. When people say they do not know enough, that is up to them, but they have to ask for this material.

**Senator Massicotte:** The key is alignment of interest.

**Mr. Selke:** Absolutely.

**Senator Massicotte:** Is your comfort level for conflicts similar to that of other fund managers?

**Mr. Selke:** I am aware where there are conflicts that may or may not be disclosed, but we would not have specific knowledge of them.

**Senator Massicotte:** One major conflict arises from the fact that you share 20 per cent of the upside after a certain prior return, if you wish. Therefore, many fund managers do not share the losses. That may not be so in your case, but you may use debt to a significant degree because if you buy \$1 million of security and you finance it for 80 per cent or 90 per cent, your upside is more significant, and if you called the wrong shot, you lose money. The fund manager does not share that loss. Is that a problem in Canada and is debt used significantly by the hedge funds?

**Mr. Selke:** In our particular case, we use virtually no debt. That just happens to be the way we run our different funds. Debt is typically not used a great deal in Canada. It clearly was the straw that broke the camel's back, if you wish, with the Amaranth situation, where they were levered up 10 or 11 to 1, not quite like Long Term Capital Management, which was 200 to 1.

**Senator Massicotte:** Just to make sure, 200 to 1 means you are financed at 98 per cent or 99 per cent?

**M. Selke :** Il y a différents genres de conflits. Par exemple, vos intérêts peuvent être quelque peu différents de ceux des gens qui investissent dans votre fonds. Pour tâcher d'atténuer ces problèmes, les partenaires, le reste de notre personnel et moi-même n'achetons pas et ne vendons pas de valeurs mobilières individuelles. Quand nous avons de l'argent de liquidité supplémentaire, nous achetons des unités du même fonds que nos clients. Nous faisons partie du même cercle d'investisseurs, si bien que nous ne pouvons pas dire, par exemple « j'aime bien les actions A et je suis prêt à y investir beaucoup d'argent ». Ce qui est avantageux pour moi l'est aussi pour le fonds. L'investisseur doit être notre première préoccupation. C'est ce que nous disons chaque fois que nous présentons nos produits : le client doit sortir gagnant pour que le conseiller soit gagnant. Si on ne procède pas de cette façon et si le système n'est pas transparent ou ne peut faire l'objet d'une vérification comptable, ça risque de donner lieu à des conflits ou à des comportements douteux.

Nous remettons à nos clients un questionnaire de 25 pages sur la diligence raisonnable. Il comprend 200 questions. Et si cela ne suffit pas, le client peut en poser une deux cent unième, et il devrait le faire. Si les gens sont mal renseignés, cela dépend d'eux; c'est à eux de demander cette documentation.

**Le sénateur Massicotte :** L'essentiel, c'est que les intérêts des deux parties soient les mêmes.

**M. Selke :** Absolument.

**Le sénateur Massicotte :** Les gestionnaires d'autres fonds partagent-ils votre assurance au sujet d'éventuels conflits?

**M. Selke :** Je sais que certains conflits sont divulgués et d'autres, peut-être pas. Nous ne sommes pas au courant des cas précis.

**Le sénateur Massicotte :** Une source importante de conflits découle du fait que vous partagez 20 p. 100 des gains au-delà d'un certain rendement. Par conséquent, beaucoup de gestionnaires de fonds ne partagent pas les pertes. Ce n'est peut-être pas votre cas, mais vous pouvez utiliser les dettes parce que si vous achetez un million de dollars de sécurité et que vous en financez 80 ou 90 p. 100 par un emprunt, cela représente plus d'avantages pour vous; et si vous vous êtes trompé, vous perdez de l'argent. Le gestionnaire de fonds ne partage pas cette perte. Est-ce un problème au Canada? Les fonds de couverture recourent-ils beaucoup à l'emprunt?

**M. Selke :** Nous, nous ne recourons pratiquement pas au financement par emprunt. C'est ainsi que nous gérons nos différents fonds. Au Canada, le financement par emprunt n'est pas très utilisé. La goutte d'eau qui a fait déborder le vase, c'est l'affaire *Amaranth*; ils ont contracté les emprunts à effet levier de 10 ou 11 pour 1, alors que Long Term Capital Management utilisait un ratio de 200 pour 1.

**Le sénateur Massicotte :** Je veux être sûr d'avoir bien compris. Un ratio de 200 pour 1 signifie qu'on est financé à 98 ou 99 p. 100?



**Mr. Selke:** Yes. They took a big bet with other peoples' money. Generally speaking, the Canadian hedge fund community does not use an enormous amount of leverage. That is not a strategy with which Canadian portfolio managers are generally comfortable. You might be able to say, what about so-and-so, as an exception, but, in general, Canadian portfolio managers, if their assets are custodied at the various brokers in Canada, are subject to the IDA margin rules. Those rules prevent you from significant leverage by definition. Those margin ratios, safety ratios, are calculated on a daily basis.

**Senator Massicotte:** There is nothing wrong with that as long as investors are aware.

**Mr. Selke:** Yes, it should be disclosed in any document.

**Senator Massicotte:** You think it is; do you think most investors of hedge funds know?

**Mr. Selke:** Yes.

**Senator Massicotte:** Regarding the coincidence of people with hedge funds going to mutual funds, a generic and wide definition of investments is allowed; therefore, there is an immense discretion to the fund manager, and that is the scary part.

**Mr. Selke:** Agreed. The committee might consider that there is nothing wrong with making a suggestion that you apply the same types of rules that exist within the mutual fund world. For example, in the mutual fund world one cannot have an exposure greater than 10 per cent to any one name. That seems to me pretty smart. That will limit your exposure. You should not have more than 10 per cent of your portfolio in illiquid securities. That seems smart, too.

**Senator Massicotte:** Would you use those rules for all hedge fund managers or only those who go retail?

**Mr. Selke:** I would only use them for those who go retail. If someone in a private contract to buy a fund wants to go 30 per cent into one name, that is fine, as long as the person knows and has full, true, plain disclosure.

**Senator Meighen:** That is with a sophisticated investor.

**Mr. Selke:** That is with a sophisticated investor, absolutely. If you are talking retail, the prudent-man rule was created for a reason, because somebody was prudent a long time ago. It ran for 153 years before that rule was suspended. It begs the question why that rule has not been reinstated. It was prudent for 150 years.

**M. Selke :** Oui. Ils ont fait des paris très risqués avec l'argent d'autrui. De façon générale, les milieux financiers canadiens ne recourent pas beaucoup aux emprunts pour financer les fonds de couverture. La plupart des gestionnaires de portefeuille canadiens ne sont pas à l'aise avec cette méthode. Vous pourrez sans doute me citer quelques cas d'exception, mais en règle générale, les gestionnaires de portefeuille canadiens sont assujettis aux règles de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières relatives aux emprunts sur marge. Par définition, ces règles interdisent les prêts sur marge. Les ratios de sécurité en ce qui concerne les marges sont calculés chaque jour.

**Le sénateur Massicotte :** Il n'y a pas de mal à cela tant que les investisseurs sont bien renseignés.

**M. Selke :** Oui, ces renseignements devraient être divulgués dans tout document.

**Le sénateur Massicotte :** Vous croyez que c'est le cas. Pensez-vous que la plupart de ceux qui investissent dans des fonds de couverture sont au courant?

**M. Selke :** Oui.

**Le sénateur Massicotte :** Comme de plus en plus de gens ayant des fonds de couverture se tournent vers les fonds communs de placement, il faudrait une définition générale et vaste des investissements; par conséquent, le gestionnaire de fonds a un pouvoir discrétionnaire énorme, ce qui est un peu inquiétant.

**M. Selke :** J'en conviens. Le comité pourrait juger bon de suggérer que les gestionnaires de fonds de couverture se conforment aux règles qui existent déjà dans le domaine des fonds communs de placement. Par exemple, les gestionnaires de fonds mutuels ne peuvent pas assumer un risque supérieur à 10 p. 100 pour un client. C'est très intelligent à mon avis. Cela limite les risques. On ne devrait pas détenir dans son portefeuille plus de 10 p. 100 de titres non liquides. Cela aussi, c'est intelligent.

**Le sénateur Massicotte :** Ces règles devraient-elles s'appliquer à tous les gestionnaires de fonds de couverture ou seulement à ceux qui offrent leurs services au détail?

**M. Selke :** Je crois qu'elles ne devraient s'appliquer qu'à ceux qui offrent leurs services au détail. Si quelqu'un signe un contrat privé pour acheter des parts de fonds mutuels et qu'il est prêt à acheter 30 p. 100 du même titre, cela ne pose pas de problème, pourvu que cette personne soit bien renseignée et qu'on lui ait donné toute l'information pertinente, une information juste et en langage clair.

**Le sénateur Meighen :** Cela vaut pour les investisseurs avertis.

**M. Selke :** Effectivement. Dans le cas de la vente au détail, il faut penser que le principe de la gestion prudente du portefeuille a été établi parce qu'il y a longtemps quelqu'un a jugé nécessaire de le faire. Cette règle s'est appliquée pendant 153 ans avant d'être suspendue. On peut se demander pourquoi elle n'a pas été rétablie.

**Senator Massicotte:** You mentioned earlier that you need more regulations for retail. Why is that the case? If you go retail, you must follow a prospectus. By its nature, there is full and plain disclosure. What more would you need?

**Mr. Selke:** You would not need much more.

**Senator Massicotte:** You would not need more regulations, just the application of the regulations.

**Mr. Selke:** We need the application of existing rules. One does not need new rules to prevent bad behaviour. If people will misbehave, the presence of the rule will not prevent them from misbehaving.

**Senator Massicotte:** Agreed.

**Senator Meighen:** Senator Massicotte was getting to the area that I wanted to ask about. One thing that I retain as a suggestion of yours is that some of those basic rules of mutual fund management behaviour could be applied to the retail hedge fund.

**Mr. Selke:** I completely agree. A compliance regulatory system is already in existence. There is the ability to do oversight. One can have all the transparency one wishes because of the existence of the current application of technology. All of that can be fed in. You can get instantaneous disclosure. Nothing prevents it. That product, in and of itself, is lower risk than the equivalent long-only product. No one can refute that.

**Senator Meighen:** No, but it flies in the face of popular belief.

**Mr. Selke:** That is correct. If I may be bold, it is up to us as participants and the committee here as leaders to make recommendations to try to reduce risk. For example, we had an announcement Tuesday night about the income trusts. I am not here to chat about whether it is good or bad; it just is. Yesterday, income trust in Canada fell 13 per cent. The energy trust portfolios went down 15 per cent. They are down a further 4 per cent or 5 per cent this morning, according to my recent information.

I am happy to report to honourable senators that investors in our long-short income trust fund were down 6 per cent. Those were all retail investors in Canada that bought pursuant to a prospectus filed with the securities regulators across Canada, all members in that, and they suffered dramatically less as a result of the hedging strategies and the ability for us to effectively protect our client base from risks that we did not know existed. I am not trying to take a position one way or the other. We do not know all the risks out there. That is what we do; we try to sell risk.

**Le sénateur Massicotte :** Vous avez dit qu'il faut réglementer davantage la vente au détail. Pourquoi? Si on offre des produits au détail, vous devez publier un prospectus. Cela suppose une divulgation entière et claire des renseignements pertinents. Que faudrait-il de plus?

**M. Selke :** Pas grand-chose.

**Le sénateur Massicotte :** Il suffirait d'appliquer les règlements déjà en vigueur; on n'aura pas à en adopter d'autres.

**M. Selke :** Les règles existantes doivent être appliquées. On n'a pas besoin de multiplier les règlements pour prévenir les comportements douteux. La présence d'un règlement n'empêchera pas ceux qui souhaitent se livrer à des actes fautifs de le faire.

**Le sénateur Massicotte :** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Meighen :** Le sénateur Massicotte a évoqué un domaine au sujet duquel j'ai des questions. Je retiens de vos propos que vous souhaitez que certaines règles fondamentales applicables au domaine des fonds mutuels s'appliquent aussi au domaine des fonds de couverture.

**M. Selke :** Exactement. La réglementation existe déjà. Il existe également des mécanismes de surveillance. Les outils technologiques d'aujourd'hui permettent la plus grande transparence. Tous ces renseignements peuvent être versés au système et l'information peut être divulguée instantanément. Rien ne l'empêche. En soi, ce produit présente moins de risques qu'un produit équivalent ne comportant aucune vente à découvert, c'est-à-dire un fonds de type long-only. Personne ne peut réfuter ce fait.

**Le sénateur Meighen :** Non, mais ça va à l'encontre de la croyance populaire.

**M. Selke :** C'est vrai. Mais si je peux parler franchement, je crois que c'est à nous en tant que participants et au comité en tant que dirigeants de formuler des recommandations pour essayer de réduire les risques. Par exemple, le gouvernement a annoncé sa décision mardi soir au sujet des fiducies de revenu. Je ne commente pas cette décision; mais c'est une décision qui a été rendue. Hier, les cours des fiducies de revenu canadiennes ont chuté de 13 p. 100. La valeur des portefeuilles des fiducies de société d'énergie a dégringolé de 15 p. 100. Ils ont connu une nouvelle baisse de 4 ou 5 p. 100 ce matin, d'après les derniers renseignements que j'ai reçus.

Je suis heureux de pouvoir dire aux honorables sénateurs que les investisseurs qui ont des parts dans notre fonds de fiducie de revenu à long terme et à court terme ont subi une baisse de 6 p. 100. Ce sont tous des particuliers vivant au Canada qui avaient acheté des parts sur la foi d'un prospectus déposé auprès des organismes de réglementation des valeurs mobilières de tout le Canada; leurs pertes ont été nettement réduites à cause des stratégies de couverture et de notre capacité de protéger notre clientèle contre des risques dont nous ignorions même l'existence. Je ne veux pas prendre position pour ou contre. Nous ne connaissons pas tous les risques. Mais c'est ce que nous faisons : nous essayons de vendre des risques.

**Senator Meighen:** I refer to evidence we heard yesterday from Mr. St-Gelais and Mr. Wilson. They believe there is a need to regulate in some fashion the principal protected notes. Do you subscribe to that?

**Mr. Selke:** Principal protected notes, or PPNs, are a confusing product because they have enabled folks to make relatively large commissions. There are hidden fees buried in that product because there are no disclosure requirements. We share your committee's concern about the lack of disclosure. The inability of the regulators to force full, true and plain disclosure in PPNs goes to the heart of the issue of transparency. We would welcome full transparency in PPNs. You must disclose what your costs are.

**Senator Massicotte:** The reason you are not getting full disclosure is because the Bank Act does not require it and those selling PPNs are members of banking institutions; is that correct?

**Mr. Selke:** You are absolutely correct. Technically speaking they are not securities subject to the disclosure requirements of the provincial regulators because they do not have the ability to comment on federal matters. Here I am in Ottawa. I can assure you that members of my community would welcome federal regulation in security matters. Forgetting the political world, I can tell you that the investment community across the country wants a federal regulator because at the end of the day we have the provincial costs and the differing rules kill us. No other country has this.

I am getting political, which I am not allowed to do.

That would go to the heart of the matter because you get one rule and you have full transparency all the way up.

I spoke at a conference last year where I called this regulatory arbitrage, a term that Senator Massicotte used. Basically, if you regulate, you have arbitrage between the regulators, and what good is that? That does not serve the Canadian public.

**Senator Meighen:** We were told yesterday that managers of hedge funds in Canada are unregulated, unlike in the United States. We were told that the administrators should be also be regulated. Do you have a problem with that?

**Mr. Selke:** No. I am puzzled by the statement because I would have thought they were. Our administrators are either the Royal Bank of Canada or Citigroup. They are subsidiaries of banks. We also use CIBC Mellon. All use the normal custodian record-keeping groups. We do not want to deal with Fly-by-night Administration Inc. It provides no confidence in our client base.

**Le sénateur Meighen :** Hier, nous avons entendu le témoignage de M. St-Gelais et de M. Wilson. Ils sont d'avis qu'il faut réglementer d'une façon quelconque les billets à capital protégé. Qu'en pensez-vous?

**M. Selke :** Les billets à capital protégé peuvent prêter à confusion parce qu'ils ont permis à certains de réaliser des commissions assez importantes. Ces produits sont assortis de frais cachés parce qu'il n'y a pas d'obligation de divulguer. L'absence de divulgation nous préoccupe nous aussi. L'incapacité des organismes de réglementation à exiger que tous les renseignements soient divulgués en langage clair et de façon exacte remet en cause toute la question de la transparence. Nous souhaitons que les billets à capital protégé se transigent d'une façon tout à fait transparente. Il faut divulguer ses coûts.

**Le sénateur Massicotte :** Si tous ces renseignements ne sont pas divulgués, c'est parce que la Loi sur les banques ne l'exige pas et que ceux qui vendent ces produits travaillent pour des institutions bancaires. Est-ce exact?

**M. Selke :** Vous avez tout à fait raison. Ce ne sont pas à strictement parler des valeurs mobilières assujetties aux exigences de divulgation établies par les organismes de réglementation provinciaux parce qu'ils ne peuvent commenter des affaires fédérales. Et me voici ici à Ottawa. Je vous assure que les membres du milieu où je travaille accueilleraient très favorablement des règlements fédéraux en matière de sécurité. Sans égard au monde de la politique, je vous assure que le milieu financier du Canada tout entier souhaite un organisme de réglementation fédéral parce que nous devons assumer les coûts des règlements provinciaux et la disparité entre ces règlements nous nuit énormément. Cette situation n'existe nulle part ailleurs au monde.

Mais je commence à me mêler de politique, et je ne suis pas autorisé à le faire.

Cela irait au cœur du problème parce que si on a une réglementation unique, on pourrait assurer la transparence à tous les niveaux.

L'année dernière, j'ai prononcé une conférence et j'ai qualifié cette situation d'arbitrage réglementaire, terme qu'a utilisé le sénateur Massicotte. Si on réglemente, il faudra arbitrer entre les organismes de réglementation, ce qui ne sert à rien. Cela n'est pas dans l'intérêt de la population canadienne.

**Le sénateur Meighen :** On nous a dit hier que les gestionnaires de fonds de couverture au Canada ne sont pas réglementés, contrairement à ceux des États-Unis. Les témoins nous ont également dit que les administrateurs devraient être réglementés eux aussi. Qu'en pensez-vous?

**M. Selke :** Je n'ai rien contre, mais je suis un peu intrigué parce que je croyais qu'ils l'étaient. Nos administrateurs sont soit de la Banque Royale du Canada, soit de Citigroup. Ce sont des filiales de banques. Nous utilisons également les services de CIBC Mellon. Ils appliquent tous les méthodes normales de tenue de dossiers. Nous ne sommes pas intéressés à faire affaire avec des firmes douteuses. Cela ne donne pas confiance à notre clientèle.



**Senator Meighen:** Mutual fund fees are lower in the United States than in Canada, yet you told us that hedge fund fees, or long-short fund fees, are lower in Canada than in the United States. How do you account for that?

**Mr. Selke:** That is a good question. There is a perception in the United States that people are prepared to pay for value received. There are low-end, mid-end and high-end stores. You can get fine cotton shirts at the high end and cheap cotton ones at the low end. You get what you pay for. If people want high-end value, there is nothing wrong with paying for it.

**Senator Massicotte:** Are you suggesting that your service is not as good as that of the Americans?

**Mr. Selke:** Oh no. In fact, I welcomed Senator Grafstein's earlier comment that there would be a 30 per cent to 40 per cent growth in the business. I would like to capture some of that. I am doing everything I can to achieve that end.

**The Acting Chairman:** We have two dominant interests. The first is to recommend what we can to ensure financial stability in the market, and that includes all kinds of things, including regulation. Many of us here are not great admirers of regulation except to the extent that it is necessary. We have different views of the extent or quantity of regulation with which we ought to be prepared to live.

Our second concern is the protection of consumers who rely on a system they do not, by and large, understand and on investments they may not understand as well as they could or should.

I am concerned about the definition of "sophisticated investor." At the time the concept was created, \$150,000 was a fairly high threshold. For a retiree who has \$1 million in retirement funds, risking \$150,000 as a sophisticated investor is a very high risk.

The threshold in the United States and in the U.K. to determine who is a sophisticated investor is significantly higher. What is your view as to the appropriateness of the threshold we now have?

**Mr. Selke:** The definition of "sophisticated" does not necessarily equate to whether you have money. There are a number of bright young whipper-snappers coming out of various schools who are extremely sophisticated and who do not have money. As well, there are a number of retirees who might have seven-figure nest eggs who are exceedingly unsophisticated.

I appreciate that as a bright-line test it is easy to say that if someone has \$1 million, they are sophisticated, and you can tick the box. Mr. Tanguay suggested that investment advisers needed to take certain proficiency courses so that they are competent in understanding the products they are marketing or selling. It is one thing for the seller to know, but it is more important that the buyer knows.

**Le sénateur Meighen :** Les frais de gestion des fonds communs de placement sont moins élevés aux États-Unis qu'au Canada, et pourtant vous nous avez dit que les frais de gestion des fonds de couverture, ou des fonds à long terme et à court terme, sont inférieurs au Canada à ceux des États-Unis. Comment expliquez-vous ce fait?

**M. Selke :** Excellente question. Il semble qu'aux États-Unis, les consommateurs sont prêts à payer pour des produits de valeur. On y trouve des chemises de coton fin haut de gamme et des chemises bas de gamme. Le prix varie selon la valeur du produit. Si les gens sont prêts à déboursier davantage pour des produits haut de gamme, il n'y a pas de mal à cela.

**Le sénateur Massicotte :** Voulez-vous dire que vos services ne sont pas aussi bons que ceux des Américains?

**M. Selke :** Pas le moindre de monde. Bien au contraire. J'ai été heureux d'entendre le sénateur Grafstein dire que ce secteur connaîtrait une croissance de 30 à 40 p. 100. J'aimerais bien en profiter. Et je fais tout ce que je peux pour y arriver.

**Le président suppléant :** Nous avons deux objectifs dominants. Premièrement, recommander des mesures de nature à assurer la stabilité financière du marché, et cela peut se faire par différents moyens, dont la réglementation. Beaucoup d'entre nous ne sont pas de fervents adeptes de la réglementation, sauf dans la mesure où elle s'impose. Nos avis divergent quant à l'ampleur ou la quantité de règlements qu'il devrait y avoir.

Notre deuxième objectif est de protéger les consommateurs qui se fient à un système que la plupart d'entre eux ne comprennent pas et investissent dans des produits qu'ils ne comprennent pas toujours aussi bien qu'ils le devraient.

J'ai une certaine réticence face à votre définition de « l'investisseur averti ». Au moment où l'on a conçu cette idée, le seuil des 150 000 \$ était assez élevé. Or, pour un pensionné qui a épargné un million de dollars en vue de sa retraite, risquer 150 000 \$ en tant qu'investisseur averti me semble un très grand risque.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le seuil qui est utilisé pour déterminer les investisseurs aguerris est beaucoup plus élevé. Pensez-vous que le seuil que nous utilisons soit approprié?

**M. Selke :** La définition d'un investisseur « averti » ne se fonde pas exclusivement sur l'avoir net de la personne. Il y a une foule de jeunes diplômés fûtés qui sont extrêmement bien renseignés mais qui n'ont pas d'argent. Par ailleurs, certains pensionnés qui ont un avoir de plus d'un million de dollars ont très peu de connaissances financières.

On se sert du critère d'un avoir d'un million de dollars comme ligne de démarcation nette pour départager les investisseurs avertis des autres, mais c'est un critère un peu simple. M. Tanguay a dit que les conseillers financiers devaient suivre certains cours pour bien comprendre les produits qu'ils offrent ou qu'ils vendent. Il est souhaitable que les vendeurs de ces produits soient bien renseignés, mais c'est encore plus important que les acheteurs de ces produits le soient.

If the duty of this committee is to protect the consumer, should you not prevent the consumer from doing something that is arguably, to be blunt, stupid? You might want to consider making a recommending that before one can be defined as accredited they must take some courses and learn about the risks involved.

In your example of investing \$150,000, it is not that amount that is at risk; it is, generally speaking, the profit or loss associated with that. It is the allocation of it. It is my view that we need communication, transparency, education and disclosure. You have to educate the investor. If the person does not want to take the time to it, maybe they should not invest.

**The Acting Chairman:** We want to thank you for a fascinating and informative presentation. We may have to ask you to come back again. If there is anything that you believe we have not covered adequately, we would appreciate it if you would contact us about it.

**Mr. Selke:** Thank you. It has been an honour to be here. I hope that I have been of assistance.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:10 p.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system (study on hedge funds).

**Senator Jeremiah S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much for waiting. I am delighted that you have come to join us this wonderful day in the life of Ottawa.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was in New York last month to discuss a number of issues with the committee's mandate, one of which is the hedge funds, a sector valued anywhere from \$1.5 trillion to \$3 trillion in assets globally. Based on the information we have received, we understand that in Canada it is now somewhere between \$40 billion and \$50 billion. We have the 2004 numbers but we have not been able to coagulate the most recent numbers. There has been a tremendous rise in hedge funds.

Given the size and scope of our trading relationship with the United States and the integrated nature of aspects of our economies, the priority must be given, from our perspective as a committee, to global and North American financial stability. It is imperative that we, as policy-makers, try to understand what is happening not only in Canada but also in the United States, because our two markets are so integrated.

Si votre comité a pour mandat de protéger les consommateurs, ne devriez-vous pas empêcher les consommateurs de faire quelque chose de stupide, si j'ose m'exprimer en termes aussi crus? Vous pourriez recommander qu'avant d'être accrédité, il faudrait suivre certains cours et se renseigner sur les risques.

Pour reprendre l'exemple que vous avez utilisé, la personne qui investit 150 000 \$ ne risque pas de perdre ce montant, mais en règle générale, les bénéfices ou les pertes liés à ce montant. C'est la répartition de ce montant. À mon avis, il faut miser sur la communication, la transparence, l'éducation et la divulgation. Il faut éduquer l'investisseur. Si celui-ci ne veut pas prendre le temps de bien se renseigner, il ne devrait peut-être pas investir.

**Le président suppléant :** Nous vous remercions pour vos propos très éclairants et instructifs. Nous devons peut-être vous inviter à nouveau. Si vous pensez que certains aspects n'ont pas été suffisamment abordés, nous vous saurions gré de nous le faire savoir.

**M. Selke :** Merci. J'ai été honoré de prendre part à cette séance et j'espère vous avoir été utile.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international (étude sur les fonds de couverture).

**Le sénateur Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Messieurs, je vous remercie infiniment de nous avoir attendus. Je suis ravi que vous vous joigniez à nous en ce jour merveilleux de la vie à Ottawa.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est rendu à New York le mois dernier pour discuter de diverses questions du ressort du comité, dont les fonds de couverture, un secteur dont on estime la valeur à entre 1,5 et trois billions de dollars dans le monde. Selon l'information que nous avons reçue, nous estimons qu'au Canada, ce secteur représente entre 40 et 50 milliards de dollars. Nous avons les chiffres de 2004, mais nous n'avons pas réussi à rassembler les données les plus récentes. Les fonds de couverture connaissent une croissance exceptionnelle.

Compte tenu de l'ampleur et de l'étendue de notre relation commerciale avec les États-Unis et de la nature intégrée des aspects de nos économies, notre comité est d'avis que nous devons accorder la priorité à la stabilité financière mondiale et nord-américaine. Il est impératif que nous, les décideurs, essayions de comprendre ce qui se passe non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis, étant donné que nos deux marchés sont tellement intégrés.

During our discussions with U.S. regulators and representatives of the financial services sector, hedge funds emerged as a key issue and one that members of the committee agree requires further study by us given the recent high profile hedge fund failures and the increasing number of investors, both sophisticated and now retail, indirectly using this financial tool. The Canadian hedge funds, as I said, were estimated at \$26 billion in 2004 but, based on other numbers we have received, they have increased at a compound rate of 30 per cent each year. That is my estimate. Canadian hedge funds are now somewhere between \$40 billion and \$50 billion, perhaps higher.

We heard about hedge funds during our recent study on consumer issues in the financial sector. We recommended at the time the appointment of an eminent person to review appropriate regulatory oversight of hedge funds. Nevertheless, key questions remain regarding the extent to which, if at all, and how these types of financial products should be regulated and supervised in order to protect the consumers and the stability of domestic and global markets.

Today we welcome Mr. Stephen J. Kangas, president of BluMont Capital; Mr. Christopher Guthrie, president of Hillsdale Investment Management Inc. and Arun Kaul, chief operating officer. We also wish to welcome Mr. Guthrie's two sons, who are here to listen to their father tell senators about this important aspect of the economy. We want to welcome both William and Caleb as part of our very astute audience. Thank you very much for coming here this afternoon, gentlemen. Tell us how you would like to proceed.

**Christopher Guthrie, President, Hillsdale Investment Management Inc.:** We have approximately seven minutes each between the two of us and also for Mr. Kangas. I will go first, my esteemed partner will pitch in and Mr. Kangas will follow up with part of the industry we do not cover.

**Mr. Guthrie:** Thank you for the introduction; that was very sweet.

I will be referring to a Power Point presentation, which you should have in front of you. This is what I will be walking through for seven minutes.

By way of introduction, you have here between Mr. Kaul and myself between 19 and 20 years of experience at running what we call long-short equity, which is a subclass of hedge funds, one of the more conservative types of hedge funds. When we began our firm 10 years ago, we were pioneers in the field. There was little regulation and infrastructure. There were few fund administrators to help us and few resources on the Investment Dealers Association, IDA, side for stock loan. It was a primitive set up when we first began. We did a lot of teaching to fund administrators on how to do accounting for hedge funds. Roll forward 10 years later and now the industry has matured and is beginning to code itself and find its way as a main asset class for

Pendant nos discussions avec les législateurs et les représentants du secteur des services financiers des États-Unis, les fonds de couverture se sont présentés comme un enjeu clé qu'il faut étudier selon les membres du comité, compte tenu des grands ratés médiatisés que les fonds de couverture ont connus récemment et du nombre croissant d'investisseurs avertis et novices qui utilisent indirectement cet outil financier. Comme je l'ai dit, on estimait la valeur des fonds de couverture canadiens à 26 milliards de dollars en 2004, mais selon d'autres chiffres que nous avons reçus, ils augmentent selon un taux composé de 30 p. 100 chaque année. C'est mon estimation. Les fonds de couverture canadiens vaudraient entre 40 et 50 milliards de dollars actuellement, peut-être même plus.

Nous avons entendu parler des fonds de couverture ou spéculatifs dans notre étude récente sur les consommateurs dans le secteur des services financiers. Nous avons alors recommandé la nomination d'une personne compétente pour revoir le cadre de surveillance réglementaire qui régit les fonds de couverture. Quoi qu'il en soit, de grandes questions demeurent sur la mesure dans laquelle il faudrait réglementer et superviser ce type de produit financier pour protéger les consommateurs ainsi que la stabilité des marchés national et mondial.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Stephen J. Kangas, président de BluMont Capital; M. Christopher Guthrie, président de Hillsdale Investment Management Inc., et M. Arun Kaul, chef des opérations. Nous souhaitons également la bienvenue aux deux fils de M. Guthrie, qui sont ici pour entendre leur père parler aux sénateurs de cet aspect important de l'économie. Nous tenons à souhaiter la bienvenue à William et à Caleb parmi notre public très avisé. Je vous remercie infiniment d'être ici cet après-midi, messieurs. Dites-nous comment vous voulez procéder.

**Christopher Guthrie, président, Hillsdale Investment Management Inc. :** M. Kangas et moi avons tous deux préparé un exposé d'environ sept minutes chacun. Je vais prendre la parole en premier, avec l'aide de mon éminent partenaire, puis M. Kangas va enchaîner pour vous parler de la partie de l'industrie dont nous n'aurons pas parlé.

**M. Guthrie :** Je vous remercie de cette présentation très attentionnée.

Je vais utiliser une présentation en PowerPoint, que vous devriez avoir sous les yeux. C'est ce dont je vais parler pendant sept minutes.

Question de nous présenter un peu, M. Kaul et moi-même comptons entre 19 et 20 ans d'expérience dans l'administration de ce qu'on appelle les titres de positions longues et courtes, c'est-à-dire d'une sous-classe de fonds spéculatifs, l'une des moins risquées. Quand notre entreprise a démarré il y a dix ans, nous étions des pionniers dans le domaine. Il y avait peu de règlements et d'infrastructure. Il y avait très peu d'administrateurs de fonds pour nous aider et peu de ressources du côté des prêteurs de titres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'ACCOVAM. Nous avons démarré dans un contexte assez rudimentaire. Nous avons dû en apprendre beaucoup aux administrateurs de fonds sur la comptabilité des fonds



investments. The two of us had the good fortune of starting doing quantitative equity management, which allowed us to train other managers at the time in our previous employ.

On page 3 of our presentation, you will see that we currently manage \$330 million, which in the world scope of hedge funds is very small but in the scope of the Canadian market probably places our firm in the top 10 amongst asset managers of manufacturers — which is the word for those who actually manage hedge funds — of hedge funds in Canada.

We are a member of AIMA, the Alternative Investment Management Association Limited, with which I know you have had dealings before. It is our industry association. In one of the appendices, I included five or six pages describing their purpose. They may or may not get a chance to come here to speak with you. They represent 72 members in Canada who are hedge fund managers, providers, buyers and administrators.

We currently have 16 people in our firm, which is what it takes to do our job correctly. The type of people that we use to manage money in hedge funds would be mostly mathematics grads, computer scientists, risk management professionals, people skilled in trading, technical analysis, audit, accounting, marketing, compliance and finance, to give you an idea of what it takes to manage hedge funds correctly. Most of our strategies are currently focused in North America.

In terms of distributing our services, we currently have five pooled funds that we distribute to Canadian residents and two pooled funds that we distribute to non-Canadian residents, being offshore product that either Japanese or even U.S. residents can participate in. We also manage segregated accounts for pension funds directly. We do not sell to retail investors through prospectus, nor do we participate in principal protected notes, issues you are grappling with here. We are not much help on those two issues.

On page 5 of the brief, we indicate a particularly important viewpoint on what hedge funds can contribute to investment management and as well to the economy. The first point is the most important. What hedge funds can offer to investors is a consistent and customizable risk profile. The first sentence turns the world a bit on its head. The flexibility in the use of leverage and instruments leads to enhanced risk management. It would be impossible for us to do what we do without using leverage and without doing it in the structure of a hedge fund. Our objective is to align our risk with the investor's risk. It enables us to specify, to target risk budgets. It is in this way that hedge funds actually lower systematic risk. It is an important component. I have seen some of your transcript struggling with the systematic risk. On hedge fund side, we would come down importantly on the fact that hedge funds are unique enough by virtue of their

spéculatifs. Dix ans plus tard, notre industrie a pris de la maturité et commence à se doter d'un code pour se tailler une place parmi les principales classes d'actifs pour les investissements. Nous avons tous les deux eu la chance de nous initier à la gestion quantitative des actions, ce qui nous a permis de former d'autres gestionnaires dans le cadre de notre emploi précédent.

À la page 3 de notre présentation, vous allez voir que nous gérons actuellement 330 millions de dollars, une somme qui semble très petite pour les fonds spéculatifs à l'échelle mondiale, mais qui place probablement notre entreprise parmi les 10 principaux gestionnaires de fonds de placements spéculatifs sur le marché canadien.

Nous faisons partie de l'AIMA, l'Alternative Investment Management Association Limited, avec qui je sais que vous avez déjà fait affaire. C'est l'association de notre industrie. Dans l'une des annexes, j'ai mis cinq ou six pages pour décrire son mandat. Je ne sais pas si ses représentants auront la chance de venir vous parler. Ils représentent 72 membres au Canada, qui sont des gestionnaires, des fournisseurs, des acheteurs et des administrateurs de fonds spéculatifs.

Notre entreprise emploie actuellement 16 personnes, et c'est le personnel dont nous avons besoin pour bien faire notre travail. Le personnel dont nous utilisons les services pour gérer l'argent placé dans des fonds spéculatifs se compose surtout de diplômés en mathématiques, en informatique, en gestion du risque, en commerce, en analyse technique, en vérification, en comptabilité, en marketing, en observation de la loi et en finance. Cela vous donne une idée de ce qu'il faut pour bien gérer des fonds spéculatifs. La plupart de nos stratégies ciblent actuellement l'Amérique du Nord.

Pour la prestation de nos services, nous avons actuellement cinq fonds communs que nous offrons aux résidents du Canada, ainsi que deux fonds communs que nous offrons aux autres clients, puisqu'il s'agit d'un fonds étranger auquel les Japonais ou même les résidents des États-Unis peuvent participer. Nous gérons aussi directement des éléments de fonds distincts pour des fonds de pension. Nous ne vendons pas de produits aux petits épargnants par la voie de prospectus d'émission ni de billets à capital protégé; deux questions qui vous préoccupent. Nous ne vous serons pas d'une grande aide sur ces deux questions.

À la page 5 de notre mémoire, nous exprimons un point de vue particulièrement important sur la contribution potentielle des fonds spéculatifs à la gestion de l'investissement et à l'économie. Le premier élément est le plus important. Les fonds spéculatifs peuvent offrir aux investisseurs un profil de risque constant et personnalisé. La première phrase est un peu le monde à l'envers. La marge de manœuvre dans l'utilisation de leviers financiers et de divers outils permet d'améliorer la gestion du risque. Il serait impossible pour nous de faire ce que nous faisons sans les leviers financiers et hors de la structure d'un fonds spéculatif. Notre objectif est d'harmoniser notre niveau de risque à celui de l'investisseur. Cela nous permet de préciser et de cibler des budgets de risque. C'est de cette façon que les fonds spéculatifs font diminuer le risque systématique. C'est un aspect important. J'ai vu dans les transcriptions de vos délibérations que le risque

construction that, as a group, they very rarely pose any systematic risk, certainly nothing compared to other asset classes, which are dealt with in the next two points.

A more consistent return profile, hedge funds have the ability to create consistent return profiles that are different from what we are typically used to or where we are a victim of the business cycle or the asset cycle or the bubble cycle. Typical asset classes have extreme dislocations. These things can rarely be avoided and they are never one person's or one industry's fault. They just happen. Why do Japanese equities go up for six years and then go down for 20 years? Why does Nortel go up and down like a yoyo? Why is Calgary real estate 20 times more expensive than it was? In our opinion, these are systematic risks and they are not necessarily due to hedge funds.

The third point is true diversity and asset allocation. Over time, markets have become more sophisticated, and we can now buy pre-packaged Turkish equities. We can participate in all kinds of markets in an efficient manner. The diversification that used to be available by participating around the world is no longer available. Our markets are now linked like they were never linked before. Systematic risk appears to be accumulating in traditional asset classes, not necessarily in hedge funds. I have by appendix small presentations that we put together showing the data on how asset classes are becoming more correlated to one another. European stocks and U.S. stocks are trading essentially in precisely the same patterns.

The fourth point is better matching of liabilities. It is important on the pension side, in particular for many of our clients who are struggling to meet either long-term, fixed or low-risk liabilities, to have an option other than bonds, especially in this environment where bond yields are quite low. I know senators have touched on this, but the Canada Pension Plan does have a fairly active program of what they call "active overlay," which is a hedge fund, by any other name, inside its program. These are not new things to all sophisticated participants in the market.

We also thought it was important to highlight that we are extremely regulated by a number of different forces already. On slide 6 we refer to investors, service providers, regulators and the public. In particular, regulators now have additional resources that they never had 10 years ago; I believe the Ontario Securities Commission, OSC, is now a large, profit-making venture. They have resources to audit and to control like never before, and to come here and present, which they have done.

systématique vous causait bien des maux de tête. Pour les fonds spéculatifs, nous pouvons constater que la structure de ces fonds est suffisamment unique pour que collectivement, ils posent rarement un risque systématique et qu'encore là, ce ne soit absolument rien comparativement aux autres classes d'actif, dont nous allons parler dans les deux prochaines parties.

Les fonds spéculatifs peuvent générer un rendement stable qui diffère de ce qu'on connaît ou qui sont à l'abri du cycle des affaires, du cycle de l'actif ou du cycle de la bulle. Les classes d'actif classiques subissent des bouleversements extrêmes. Ceux-ci peuvent rarement être évités et ne sont jamais de la faute d'une seule personne ou d'une seule industrie. Il y en a, c'est tout. Pourquoi les actions japonaises montent-elles pendant six ans avant de descendre pendant 20 ans? Pourquoi l'action de Nortel connaît-elle des hausses et des baisses comme un yoyo? Pourquoi l'immobilier vaut-il 20 fois plus cher qu'avant à Calgary? À notre avis, ce sont des risques systématiques qui ne sont pas nécessairement attribuables aux fonds spéculatifs.

Notre troisième argument est celui d'une véritable diversité et d'une répartition de l'actif. Avec le temps, les marchés se sont complexifiés, et l'on peut désormais acheter des actions turques offertes en bloc préétabli. Nous pouvons participer à toutes sortes de marchés de façon efficace. La diversification qui était possible grâce à une participation partout dans le monde n'est plus possible. Nos marchés sont désormais liés comme jamais auparavant. Le risque systématique semble s'accumuler dans les classes d'actif courantes, mais pas nécessairement dans les fonds spéculatifs. J'ai joint en annexe des petites fiches que nous avons préparées sur la façon dont les classes d'actif sont de plus en plus interreliées. Les valeurs mobilières européennes et américaines s'échangent essentiellement selon les mêmes modèles exactement.

Le quatrième élément consiste à assurer une meilleure correspondance des responsabilités. Il est important, particulièrement pour tous nos clients qui se battent pour respecter leurs obligations à long terme, fixes ou de faible risque en matière de pension, d'avoir une autre option que les obligations, particulièrement dans un contexte comme celui-ci, où le rendement des obligations est assez bas. Je sais que les sénateurs en ont parlé, mais le Régime de pensions du Canada comprend un programme assez actif qu'ils appellent de « recouvrement actif ». Il s'agit en fait d'un fonds spéculatif, sous un autre nom. Ce n'est rien de nouveau pour n'importe quel participant chevronné du marché.

Nous pensions aussi qu'il était très important de souligner que nous sommes énormément régis par différentes forces. À la diapositive 6, nous mentionnons les investisseurs, les fournisseurs des services, les organismes de réglementation et le public. Plus particulièrement, les organismes de réglementation ont des ressources qu'ils n'avaient pas il y a dix ans. Je pense que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, la CVMO, est maintenant une grande société qui fait beaucoup de profits. Elle a des ressources de vérification et de contrôle comme jamais auparavant et est en mesure de venir comparaître ici, comme elle l'a déjà fait.

I am highlighting the points that I deemed important to address. On slide 7, we have the blind trust comment. In our case, because we are registered and all our products, although exempt, are still in the public eye, we are governed by our offering documents; by subscription agreements; by due diligence, which is onerous and extensive and much more than in the regular asset-management space; by monthly reporting to clients; and by audited financial statements for our funds that hold every asset in the funds every six months. I brought, in appendix, a statement that a client of ours would receive on a monthly basis.

**The Chairman:** Thank you. I do not mean to interrupt, but we would be curious about the offering memorandum that you mentioned. Perhaps you could send us some examples. We would like to see what is being offered and, therefore, what the investors can rely upon if something happens.

**Mr. Guthrie:** That is a good question, and I did not bring one.

**The Chairman:** You can give us a random sample subsequent to this meeting.

**Mr. Guthrie:** Yes, we can send you one subsequent to this. It is a great place to start looking because a great deal of information is disclosed in those offering documents. In our case, the process of developing an offering document is capital intensive, requiring hours of legal fees, which is why I did not include one today for public disclosure.

**The Chairman:** There are a number of lawyers at this table, so we understand the intensity of that, and we do not have a conflict of interest. Please, send them along to us so that we can take a look.

**Senator Goldstein:** We have a great appreciation of trade union principles when it comes to legal fees.

**Mr. Guthrie:** They do not seem to be coming down.

**Senator Goldstein:** Good.

**The Chairman:** This committee is highly cost efficient; our costs are stable.

**Mr. Guthrie:** On slide 8 I have shown some of the matrix of oversight that we have. In Canada we have created a large, robust matrix of oversight. There are investors and service providers in a general sense, and there are quite a few of them to a traditional hedge fund that are important to know about, such as prime brokers and custodians. "Prime broker" is the term used for a hedge fund custodian, which allows you to borrow shares to affect your short-selling or your margin. All large IDA firms have prime brokers and are making a tremendous amount of money. The key is that they provide oversight and it is their capital. Under IDA regulations, margin is constrained and it is not possible to borrow more than IDA regulations allow.

Je souligne les éléments que j'estime important de mentionner. À la diapositive 7, nous faisons une observation sur les fonds fiduciaires sans droit de regard. Pour notre part, comme nous sommes enregistrés et que tous nos produits, même s'ils sont exemptés, sont à la vue du public, nous sommes régis par nos documents d'offre; par nos ententes de souscription; par la diligence raisonnable, qui est beaucoup plus présente et forte que dans le contexte de la gestion de l'actif habituel; par nos rapports mensuels aux clients et par les états financiers vérifiés de nos fonds sur la totalité de l'actif comprise dans nos fonds tous les six mois. J'ai mis en annexe un exemple d'état financier que l'un de nos clients reçoit chaque mois.

**Le président :** Merci. Je ne veux pas vous interrompre, mais nous serions curieux de voir la notice d'offre dont vous parlez. Peut-être pourriez-vous nous en envoyer des exemples. Nous aimerions voir ce que vous offrez et par conséquent, à quoi les investisseurs peuvent se fier si quelque chose arrive.

**M. Guthrie :** C'est une bonne question, je n'en ai pas apportés.

**Le président :** Vous pourriez nous en donner un exemple au hasard après la réunion.

**M. Guthrie :** Oui, nous pourrions vous en envoyer un plus tard. C'est un bon point de départ, parce qu'on trouve beaucoup d'information dans ces documents d'offre. Dans notre cas, la préparation d'un document d'offre est très capitalistique, nous devons prévoir des heures d'honoraires d'avocats, et c'est la raison pour laquelle je ne vous en ai pas donné d'exemple pour divulgation publique.

**Le président :** Il y a beaucoup d'avocats autour de la table, donc nous comprenons l'intensité de tout cela et nous n'avons pas de conflit d'intérêts. Veuillez nous en faire parvenir pour que nous puissions y jeter un coup d'œil.

**Le sénateur Goldstein :** Nous respectons beaucoup les principes de la profession en ce qui concerne les honoraires juridiques.

**M. Guthrie :** Ils ne semblent pas descendre.

**Le sénateur Goldstein :** C'est bien.

**Le président :** Ce comité est très économe; nos coûts sont stables.

**M. Guthrie :** À la diapositive 8, je montre un peu notre modèle de surveillance. Au Canada, nous avons créé un grand modèle de surveillance robuste. Il y a des investisseurs et des fournisseurs de services en général, et il est important de connaître quelques uns de ces participants aux fonds spéculatifs classiques, comme les courtiers principaux et les dépositaires. On appelle « courtiers principaux » les dépositaires de fonds spéculatifs. Ils permettent d'emprunter des actions pour améliorer la vente à court terme ou la marge de profit. Toutes les grandes sociétés de l'ACCOVAM ont des courtiers principaux et font beaucoup d'argent. La clé est qu'ils exercent une surveillance et que ce soit leur capital. Selon les règles de l'ACCOVAM, la marge de profit est restreinte et il est impossible d'emprunter plus que ce que les règles permettent.



Fund administrators, such as Citigroup Canada, Royal Trust, Citco Group or CIBC Mellon. Traditional custodians, who have added to their arsenal of products, are fund accounting arms that allow us to count the assets, in our case on a daily basis, and distribute those net asset values to the public or to clients.

I believe that you have had all of the regulars here. They now have resources and, from a personal perspective, we spend a great deal of time interacting and having them in our office. The audit process that the OSC goes through is extremely extensive and lasts one to two months, depending on how many people are involved. It takes place once every two or three years depending on your risk as a firm. All investment council portfolio managers have been audited in Ontario at least once, and perhaps a second time.

In Canada we have the concept of proficiency requirements, which the U.S. has not added yet to their registration. Under the Ontario Securities Commission registration, you have to be seen as proficient, which involves a CFA course and a large standard-of-practice handbook that governs all of our behaviour on a regular basis. There are annual audits, semi-annual audits and regulations, so it is fairly large. I mentioned the CFA designation, and some of the other market exchange regulations of which we are a part. As well, there are the one-offs that still linger: FINTRAC, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, for money laundering; PIPEDA, the Personal Information Protection and Electronic Documents Act; and various other policies. Regulators come through the office or monitor websites to ensure that those policies are in place. We are in frequent contact with regulators.

The public provides a degree of review because our asset classes are posted in the newspapers on a weekly basis.

I will pass it over to Mr. Kaul. We thought it would be useful for the committee to look at the hedge fund industry to understand how the hedge fund asset pie fits inside the investable asset pie. We brought some market sizes with respect to derivatives and other instruments to give you an idea how small it is.

**Arun Kaul, Chief Operating Officer, Hillsdale Investment Management Inc.:** I am working from Appendix 5, which you should have in your notes. The table shows the relative size of all assets globally. Gathering data is one of the challenges in the industry. Various providers track hedge funds and the assets. It is a self-reporting industry so there is a fair range of data available.

**The Chairman:** Is this data on the first page indicating the relative size of the hedge fund market?

Les administrateurs de fonds comme Citigroup Canada, Royal Trust, Citco Group ou CIBC Mellon, des dépositaires courants qui ont enrichi leur arsenal de produits, sont des sociétés de comptabilité de fonds qui nous permettent de calculer nos actifs, de façon quotidienne dans notre cas, et de distribuer les valeurs de l'actif nettes au public ou aux clients.

Je crois que vous avez reçu tous les habitués. Ils ont maintenant des ressources, et pour notre part, nous passons beaucoup de temps à interagir avec eux et à les recevoir dans nos bureaux. Le processus de vérification qu'applique la CVMO est extrêmement long et dure d'un à deux mois, selon le nombre de personnes touchées. Il revient tous les deux ou trois ans, selon le degré de risque de l'entreprise. Tous les gestionnaires de portefeuille conseillers en valeurs ont fait l'objet d'une vérification en Ontario au moins une fois et peut-être même deux.

Au Canada, nous avons le concept des exigences de compétence, que les États-Unis n'ont pas encore dans leur formule d'enregistrement. Selon les règles d'enregistrement de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, il faut être considéré compétent, ce qui sous-entend d'avoir suivi une formation d'analyste financier agréé et d'avoir un grand manuel des normes de pratique qui régissent tous nos comportements quotidiens. Il y a des vérifications annuelles, des vérifications semi-annuelles et des règlements, donc c'est assez vaste. J'ai mentionné le titre d'analyste financier agréé et quelques règlements sur les transactions sur le marché que nous sommes tenus de respecter. De plus, il y a toutes les règles qui s'appliquent à l'occasion : celles du CANAFE, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, sur le blanchiment d'argent; la LPRPDE, la Loi sur la protection des renseignements personnels et des documents électroniques et diverses autres politiques. Les organismes de réglementation viennent dans nos bureaux ou surveillent nos sites Web pour veiller à ce que nous ayons des politiques en place. Nous avons fréquemment des contacts avec les organismes de réglementation.

Le public examine aussi nos activités d'une certaine façon, parce que nos classes d'actif sont publiées dans les journaux chaque semaine.

Je vais céder la parole à M. Kaul. Nous nous sommes dit qu'il serait utile que le comité examine l'industrie des fonds spéculatifs pour comprendre comment l'assiette des fonds spéculatifs se positionne dans l'assiette des investissements. Nous avons apporté des données sur les produits dérivés et d'autres outils du marché pour vous donner une idée de la petitesse de notre part du marché.

**Arun Kaul, chef des opérations, Hillsdale Investment Management Inc.:** Je vais prendre l'annexe 5, que vous devriez avoir dans vos notes. Ce tableau montre l'importance relative de toutes les classes d'actif dans le monde. La collecte de données est l'un des grands défis de l'industrie. Différents fournisseurs font le suivi des fonds spéculatifs et des actifs. C'est une industrie à déclaration volontaire, il y a donc beaucoup de données disponibles.

**Le président :** Les données sur la première page indiquent-elles la taille relative du marché des fonds spéculatifs?

**Mr. Kaul:** Yes, that is the page to which I will speak. The intent is to show the relative size of the hedge fund industry vis-à-vis the financial markets. The data we are using on the hedge fund space is from Hedge Fund Research, Inc., a firm based in Chicago. They had the estimate of industry assets at U.S.\$1.1 trillion as of the end of 2005.

**The Chairman:** The last material we received was from Senator Arlen Specter Hatch who was at least then head of the Senate Judiciary Committee in the United States. In a hearing in June 2006, the reference we heard was that the amount was \$1.5 trillion to \$3 trillion. There is a big difference between \$1.5 trillion and \$3 trillion, but those were the numbers that he had received last June. If the assets total \$1.1 trillion as of 2005, and assuming there is an accumulated increase of one third, that would hit the lower number of his estimate.

**Mr. Kaul:** Gathering the data is a challenge. I would suggest to senators that there is a great deal of double accounting in the industry in the sense that funds of funds, that would track their numbers, also own single managers, who would track their numbers too. Thus, there is double accounting. Funds of funds are approximately one third of the assets in the industry.

If you tried to define hedge funds, it would be difficult to reach a consensus. I have not seen anything as high as \$3 trillion in the data that we follow. The advantage of this firm is that they have been around for 15 years and have had a stable and consistent categorization of hedge funds.

The other issue that comes into play is that hedge funds use leverage. When individuals report their assets, even in the hedge fund industry, there is no agreement on what is leverage and what is not. Many people use leverage but do not call it leverage. There is room for determining the real asset number. For now, we have used \$1.1 trillion. I will provide some perspective on the growth of the industry. In 1990, the annualized growth rate was approximately 25 percent. Over the last five years, the annualized growth rate has been approximately 15 per cent at the global level.

Many participants now are non-U.S. based. Going back 10 or 15 years, the advantage the industry had was that it was largely U.S.-based, which made the reporting easier. Now there are hedge funds that are based globally, for instance in Europe, the Middle East, Australia and emerging markets. It is more difficult to gather the numbers. It is possible that it is higher than this. Having said that, when you put it in context, it is still a fairly small percentage.

**M. Kaul :** Oui, c'est la page dont je vais vous parler. Mon intention est de vous montrer la taille relative de l'industrie des fonds spéculatifs par rapport aux marchés financiers. Les données que nous utilisons sur les fonds spéculatifs nous proviennent de Hedge Fund Research Inc., une société de Chicago. Elle a estimé les actifs de l'industrie à 1,1 billion de dollars américains à la fin de 2005.

**Le président :** Les derniers documents que nous avons reçus nous sont parvenus du sénateur Arlen Specter Hatch, qui était, à ce moment-là du moins, chef du Comité sénatorial judiciaire des États-Unis. Dans une audience qui remonte à juin 2006, nous avons entendu les chiffres de 1,5 à 3 billions de dollars. Il y a une grande différence entre 1,5 billion et 3 billions de dollars, mais ce sont les chiffres que nous avons reçus en juin dernier. Si les actifs valaient 1,1 billion de dollars en 2005 et qu'ils ont connu une augmentation cumulative d'un tiers, ils correspondraient au chiffre inférieur de cette estimation.

**M. Kaul :** Il est difficile de collecter des données. Je dirais aux sénateurs qu'il y a beaucoup de double comptabilité dans l'industrie, en ce sens que les administrateurs des fonds de fonds font un suivi de leurs chiffres, mais qu'il y a aussi des gestionnaires uniques qui les comptabilisent. Il y a donc là une double comptabilité. Les fonds de fonds représentent environ le tiers des actifs dans l'industrie.

Lorsqu'on essaie de définir les fonds spéculatifs, il est difficile de parvenir à un consensus. Je n'ai jamais vu de chiffre aussi élevé que 3 billions de dollars dans nos données. L'avantage de cette entreprise, c'est qu'elle existe depuis 15 ans et que sa classification des fonds spéculatifs est demeurée stable et constante.

L'autre facteur qui entre en jeu, c'est que les fonds de couverture utilisent des leviers financiers. Quand des particuliers déclarent leurs actifs, même dans l'industrie des fonds de couverture, on ne s'entend pas sur la définition exacte de ces leviers. Ainsi, bien des personnes les utilisent, mais ne les qualifient pas de tels. Il existe une certaine marge de manœuvre pour déterminer le montant réel des actifs. Actuellement, nous utilisons le montant de 1,1 billion de dollars. Je vais vous donner une certaine idée de la croissance de l'industrie. En 1990, le taux de croissance calculé sur une année était de 25 p. 100 environ. Au cours des cinq dernières années, il est passé à 15 p. 100 environ à l'échelle mondiale.

De nombreux participants actuels n'ont pas leur siège aux États-Unis. Si l'on recule de dix à quinze ans, l'avantage dont jouissait l'industrie, c'est qu'elle était en grande partie située aux États-Unis, ce qui rendait la présentation de rapports plus facile. Il existe maintenant des fonds de couverture un peu partout dans le monde, par exemple en Europe, au Proche-Orient, en Australie et dans les économies émergentes. Il est donc plus difficile de faire la collecte des données. Il se peut que le total soit plus élevé que celui que je vous ai fourni. Cela étant dit, si vous le situez en contexte, le pourcentage demeure plutôt faible.

The total market cap of global equity markets is around \$41 trillion. This is data from the World Federation of Exchanges and is, again, for the end of 2005. Hedge funds are under 3 per cent of global equity markets.

The U.S. bond market is larger than the U.S. stock market from a market cap perspective. If you put stocks and bonds together, you are looking at roughly \$3 trillion against \$80 trillion for traditional assets of stocks and bonds. If you look at the derivatives market, the notional value today is greater than \$300 trillion. Hedge funds are certainly involved in derivatives, but they are by no means the main participants in terms of the derivative market globally.

**The Chairman:** If you compare the growth of the overall market of \$41 trillion, at what rate has it been growing per year? I see your number is 35 per cent. We have been given anywhere from 15 per cent to 30 per cent, but let us take 25 per cent as a compound rate for hedge funds, per se. What is the growth of the overall market?

**Mr. Kaul:** That is a good question. Certainly, the last three or four years it has been fairly high.

**The Chairman:** Has it been higher than 10 per cent?

**Mr. Kaul:** Yes, 10 per cent to 15 per cent is reasonable.

**The Chairman:** Would it be fair to say that it is between 10 per cent and 12 per cent?

**Mr. Kaul:** That is probably reasonable. I would adjust it by saying that more countries are participating in the global public markets. Thus, the growth rate is probably higher if you add in the new emerging markets as new companies that were never listed before. Take Chinese IPOs for example. The growth rate is probably higher in some regions. Normal equity growth of 10 per cent to 15 per cent is reasonable to use with certain regional exceptions.

From a Canadian perspective, the data everybody is quoting is from *Investor Economics* from June 2004. That is approximately \$26 billion in Canadian assets. That breaks down through hedge funds, funds of funds and also single hedge fund providers like ourselves.

According to the *Canadian Pension Fund Directory*, a publication produced through Rogers, Canadian pension fund assets are around \$800 billion. According to their reports, they have roughly a 1 per cent exposure to hedge funds, which is about \$10 billion. They are self-reporting. That is the largest 1,000 pension plans in Canada.

D'après la World Federation of Exchanges, la capitalisation boursière du marché mondial des actions est de quelque 41 billions de dollars. Je vous rappelle que cette donnée vaut pour la fin de l'année 2005. Les fonds de couverture représentent donc moins de 3 p. 100 du marché mondial des actions.

Aux États-Unis, le marché obligataire est plus important que le marché des valeurs mobilières, si l'on se fie à la capitalisation boursière. Ces deux marchés réunis représentent 3 billions de dollars à peu près, contre 80 billions de dollars pour les portefeuilles classiques d'obligations et de titres. Par contre, si l'on examine le marché des instruments dérivés, sa valeur théorique actuelle excède 300 billions de dollars. Les fonds de couverture jouent un certain rôle dans le marché des instruments dérivés, mais ils sont loin de compter parmi les principaux participants sur la scène mondiale.

**Le président :** Si l'on fait une étude comparative de la croissance du marché global de 41 billions de dollars, à quel rythme croît-il par année? Je vois que vous mentionnez 35 p. 100. On nous a cité de 15 à 30 p. 100, mais nous tenons pour acquis que le taux composé pour les fonds de couverture, comme tels, est de 25 p. 100. Quelle est la croissance du marché global?

**M. Kaul :** Voilà une excellente question. Depuis trois ou quatre ans, le taux de croissance est plutôt élevé.

**Le président :** Dépasse-t-il 10 p. 100?

**M. Kaul :** Oui. Un taux variant entre 10 et 15 p. 100 serait raisonnable.

**Le président :** Serait-il juste de dire qu'il se situe entre 10 et 12 p. 100?

**M. Kaul :** C'est probablement raisonnable. Je l'ajusterais, du fait que plus de pays participent aux marchés publics internationaux. Donc, le taux de croissance est probablement plus élevé si vous y ajoutez les nouveaux marchés, dont les nouvelles entreprises qui n'ont jamais été cotées auparavant. Prenons comme exemple les premiers appels publics à l'épargne des Chinois. Le taux de croissance est probablement plus élevé dans certaines régions. Un taux de croissance habituel des marchés boursiers de 10 à 15 p. 100 est raisonnable, à condition de tenir compte de certaines particularités régionales.

Du point de vue canadien, les données reprises par tous viennent du *Investor Economics* de juin 2004. Cela représente 26 milliards de dollars environ d'actifs canadiens répartis entre des fonds de couverture, des fonds de fonds et des fournisseurs uniques de fonds de couverture comme nous.

D'après le *Canadian Pension Fund Directory*, une publication produite par Rogers, les actifs des fonds de retraite canadiens oscillent aux alentours de 800 milliards de dollars. D'après ces rapports, leur taux d'exposition au risque des fonds de couverture est de 1 p. 100 à peu près, c'est-à-dire de 10 milliards de dollars environ. Ils font des déclarations volontaires. Nous parlons ici des 1 000 plus importants régimes de pension du Canada.



Mutual fund assets as measured by IFIC, the Investment Funds Institute of Canada, are around \$570 billion. IFIC is a self-reporting organization. Some firms have left, so that number is probably understated.

Looking at derivative assets in Canada, the Montreal Exchange representatives quoted \$600 billion. Thus, I am using that number for derivatives in Canada.

The point simply is that if you look at hedge funds as part of the global marketplace, they are not very large in terms of the asset size. When you look at hedge funds specifically, we ask that they be treated in the context of their overall size in the marketplace.

Trading activity is a different point. However, we did not bring any statistics with regard to that. Certainly, the trading activity would have a different bias because hedge funds will typically tend to trade a bit more. That is the context on the data. The derivative data we have is from the Bank for International Settlements. Most of this data is publicly available on all their websites.

**Mr. Guthrie:** The sheer magnitude of the size of the other asset classes means that if you try to regulate the content of one of them, the others just swamp the effort. We have to try them all or none. It is impossible to squeeze one asset class while others thrive in an unregulated environment. In the case of most of these assets, that is how they are.

**Mr. Kaul:** In some cases there might be competition between a pension fund or an investment bank and a hedge fund for the same type of strategy. The investment bank, which is not precluded from running a particular strategy, could run a strategy and a hedge fund may not be able to if they were so restricted. Again, they would be doing the same thing.

To touch on systemic risk, which is the next page, it is important to differentiate between stock-specific risk or non-systematic risk and actual systemic risk. The issue here is that stock-specific risk is diversifiable. The main point is that as long as investors can diversify their risk, then you have an active and properly functioning marketplace.

I want to make reference to Amaranth because it has come up. The Amaranth loss is better viewed as stock specific or issuer specific as opposed to systemic in the sense it is really just an issuer-specific issue. The challenge with hedge funds is that there is tremendous latitude on what they may or may not want to invest in. The investor, the regulator and the policy-maker may have a harder time knowing exactly what the exposures are. Again, if you see that as non-systematic risk, then the real risk is that as long as there are many

Les actifs des fonds mutuels tels que mesurés par l'Institut des fonds d'investissement du Canada sont de 570 milliards de dollars à peu près. L'Institut est un organisme qui fait des déclarations volontaires. Certaines entreprises l'ont quitté, de sorte que ce montant est probablement sous-évalué.

Pour ce qui est des actifs des instruments dérivés au Canada, les représentants de la Bourse de Montréal ont parlé de 600 milliards de dollars. C'est donc le chiffre que je vais utiliser.

L'essentiel à retenir, c'est que si vous examinez les fonds de couverture comme composante du marché international, leurs actifs ne sont pas très importants. Quand, dans votre étude, il sera question des fonds de couverture plus particulièrement, nous nous demandons de tenir compte de leur importance globale sur le marché.

L'activité du marché est une question tout à fait distincte. Cependant, nous n'avons pas apporté de données statistiques à cet égard. Il est sûr que l'activité du marché serait légèrement biaisée parce que les fonds de couverture, typiquement, ont tendance à s'échanger un peu plus. Voilà pour le contexte des données. Les données sur les instruments dérivatifs dont nous disposons viennent de la Banque des règlements internationaux. On peut facilement obtenir la plupart de ces données sur tous ses sites Web.

**M. Guthrie :** L'ampleur même des autres classes d'actifs signifie que, si vous tentez de réglementer le contenu de l'une d'entre elles, les autres vont tout simplement annuler l'effort. C'est tout ou rien. Il est impossible de réglementer une classe d'actifs alors que les autres sont exemptes de toute réglementation. La plupart de ces actifs ne sont pas réglementés.

**M. Kaul :** Il arrive parfois qu'il y ait concurrence entre un fonds de pension ou une banque d'investissement et un fonds de couverture pour le même genre de stratégie. La banque d'investissement, que rien n'empêche d'adopter une stratégie particulière, pourrait le faire alors que le fonds de couverture ne le pourrait peut-être pas, s'il était ainsi réglementé. À nouveau, il ferait la même chose.

Arrêtons-nous quelques instants au risque systématique, dont il est question à la page suivante. Il est important de faire la distinction entre le risque propre à un titre ou un risque non systématique et le véritable risque systématique. Le fait est que le risque particulier à certains titres est diversifiable. L'essentiel à retenir, c'est que, tant que les investisseurs peuvent diversifier leurs risques, le marché sera actif et fonctionnera bien.

J'aimerais parler d'Amaranth parce qu'il en a déjà été question. Il vaut mieux considérer la perte d'Amaranth comme étant propre à certains titres ou à certains émetteurs plutôt que comme étant attribuable à un risque systématique, en ce sens qu'elle engage en réalité simplement une question de risque propre à l'émetteur. Le problème causé par les fonds de couverture, c'est qu'ils disposent d'une très grande latitude dans ce qu'ils pourraient vouloir investir ou pas. L'investisseur, l'autorité de réglementation et le décideur auront peut-être plus de difficultés à

participants in the marketplace who are free to invest as they want, then you have a fairly stable market with individuals on both sides of the trades.

The point with Amaranth is that you could look at other traditional investments and have losses that were greater than that, and these investment products are readily available. For example, look at Nortel as a stock. It had a 35 per cent decline in one week in September 2000. That was roughly a \$46-billion loss for the stock for that one week. The two should be viewed as the same, i.e. issuer-specific risk, both diversifiable, as long as the investor understands that.

The only area that is not regulated is the specific content of the strategy. From our perspective there are no rules in terms of how we want to design the strategy, which we think is a great benefit of the area because it allows investors to choose exactly what they may or may not want. It could be a risk budget. It could be someone as aggressive as an Amaranth or someone with a more consistent or non-diversified approach. Many of those features are available in the marketplace today.

With that I will pass it over to Mr. Guthrie to conclude.

**Mr. Guthrie:** We have our opinion. Obviously, we have stated most of it.

From our perspective, over a 10-year cycle in Canada, regulations have grown, matured and have become a positive force on the industry. Some of the stuff we have recently seen out of the OSC has a vision as to how to regulate. There is a lot of research going on. They have resources now which they did not have 10 years ago. We have to give them time to continue their job. In our opinion, they are doing a fairly good one.

Deficiencies are being addressed one by one on the distribution side. They are certainly being addressed by that matrix of parties, the IDA, the OSC, the exchanges, et cetera.

Sophisticated investors drive the largest part of the market. In this case, the growth of hedge funds at the institutional level will soon swamp whatever we can sell on the retail side. It is smaller already in Canada. Institutions are getting into it at an ever increasing rate. We do not worry too much about them, unless the risks are clustered.

We do like cost-benefit work on all regulations. This industry is probably the most competitive industry in the world. That is a little self-serving, perhaps. It is hard to think of others where people go in and out of business based purely on their raw processing power as quickly as hedge funds start and stop for reasons of obvious public performance.

connaître exactement les expositions au risque. À nouveau, si vous considérez cela comme un risque non systématique, alors le véritable risque, c'est qu'aussi longtemps que de nombreux participants du marché sont libres d'investir à leur gré, vous aurez un marché plutôt stable où les investissements se font de part et d'autre.

Le point à retenir de l'affaire Amaranth, c'est que vous pourriez examiner d'autres investissements classiques et observer des pertes encore plus lourdes. Or, ces produits d'investissement sont facilement accessibles. Par exemple, je mentionne les actions de Nortel. Le prix de ses actions a reculé de 35 p. 100 en une seule semaine, en septembre 2000, soit une perte de 46 milliards de dollars à peu près en une seule semaine. Il faudrait voir les deux comme représentant le même phénomène, soit un risque particulier à l'émetteur de valeur, tous deux diversifiables, à condition que l'investisseur le comprenne bien.

La seule chose qui n'est pas réglementée est le contenu précis de la stratégie. De notre point de vue, il n'y a pas de règle quant à la façon dont on souhaite élaborer une stratégie, ce qui est très avantageux pour le secteur parce qu'il permet aux investisseurs de choisir exactement ce qui leur plaît. Ce pourrait être un budget à risque, ou encore quelqu'un d'aussi dynamique qu'Amaranth ou dont l'approche est plus uniforme et non diversifiée. Beaucoup de ces caractéristiques existent sur la place du marché actuellement.

Je cède maintenant la parole à M. Guthrie, qui va conclure.

**M. Guthrie :** Nous avons notre opinion. De toute évidence, nous vous en avons exposé la plus grande partie.

De notre point de vue, sur un cycle de dix ans au Canada, la réglementation a pris de l'ampleur, elle est arrivée à maturité et s'est transformée en force favorable pour l'industrie. Certaines des idées qui émanent depuis quelque temps de la CVMO se fondent sur une certaine vision de la réglementation. Beaucoup d'études s'effectuent dans ce domaine. Elle dispose de ressources qu'elle n'avait pas il y a dix ans. Nous devons lui laisser la chance de poursuivre son travail qui, selon nous, est plutôt bien.

On tente de voir aux lacunes, une à une, du côté de la distribution. Elles retiennent certes l'attention du groupe, soit de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, de la CVMO, des bourses et ainsi de suite.

Les investisseurs avisés représentent le moteur de la plus grande partie du marché. Dans ce cas-ci, la croissance des fonds de couverture au niveau institutionnel submergera bientôt tout ce que nous pouvons vendre sur le marché de détail. Au départ, celui-ci est plus petit au Canada. Les institutions y pénètrent, à un rythme sans cesse croissant. Nous n'avons pas à trop nous inquiéter d'elles, à moins que les risques ne se concentrent.

Nous aimons bien l'idée d'évaluer les coûts et avantages de tous les règlements. Cette industrie est probablement la plus compétitive du monde. C'est peut-être un peu intéressé de sa part. Il est difficile de tenir compte des autres quand on peut se lancer en affaires et en sortir uniquement en fonction de sa capacité brute de traitement, tout comme les fonds de couverture voient le jour et disparaissent des raisons évidentes de rendement public.

In Canada, we have a small, nascent industry that is just getting started and is now competing on a global scale, particularly with the reduction of the Canadian content and the elimination of the Canadian content restriction. We are now facing competition from the mammoth global investment management firms. Any help we can get in terms of our regulation vis-à-vis the others would be much appreciated. It is a different slant on regulation. There is no reason why we have to have the tightest or most constrained market necessarily, if we think the industry is worth supporting. It is not just the hedge funds but the whole investment management industry in this case that faces a large quantum shift in the next few years.

The U.K. is now reworking the whole principle of regulation to be principle-based. When you get to the size and the complexity of the instruments we have, you have to leave prescription and go to principle and just enforce a universal principle, either distribution or content or know-your-client, whatever it is, rather than trying to set up rules for these asset classes where people jump from one regulatory regime to another to arbitrage the advantages between them.

**Stephen J. Kangas, President, BluMont Capital:** Like my colleagues here, I appreciate our opportunity to speak in front of the senators on an important issue. I know a slight profile on BluMont was provided. I want to update you a bit on who we are and who I am relative to that, and then I will talk about our products, because in the mosaic we are probably an additional interesting piece of your review in that we target our focus completely on private client investors, whereas many of the managers like Hillsdale or Front Street Capital are more institutionally oriented to some extent. We have structured products, including principal protected notes. Hopefully we will have plenty of time to comment.

To add to the corporate profile that you took from our website, we are one of the largest if not the largest retail hedge fund company in Canada. Our focus is entirely on providing hedge fund portfolios in a variety of different packages through financial advisers, both those licensed under the Investment Dealers Association, what we call IDA members, also known as stockbrokers, and those under the Mutual Fund Dealers Association, also known as financial planners. That is our primary audience, and their clients would be high net worth clients, in some cases small institutional clients and in other cases more what we or marketers would categorize as the mass affluent — those who may not qualify as being rich but are well on their way

Au Canada, nous avons une petite industrie naissante qui est tout juste à ses débuts et qui commence à livrer concurrence sur la scène mondiale, étant donné particulièrement la réduction du taux de contenu canadien et l'élimination des restrictions à l'égard du contenu canadien. Nous faisons actuellement face à la concurrence d'importantes sociétés mondiales de gestion des investissements. Nous ferons un excellent accueil à toute aide qu'on pourrait nous fournir, sur le plan de la réglementation, par rapport à nos concurrents. C'est une autre façon de voir la réglementation. Il n'y a pas de raison pour laquelle nous devons forcément avoir le marché le plus restreint, si nous estimons que l'industrie mérite des appuis. Il n'est pas question simplement des fonds de couverture, mais bien de toute l'industrie de gestion des investissements qui fait face à d'énormes changements au cours des prochaines années.

Le Royaume-Uni est en train de revoir toute sa réglementation afin de la faire reposer sur des principes. Quand on arrive à la taille et à la complexité des instruments qui existent actuellement, il faut savoir mettre de côté la prescription et s'en tenir aux principes, simplement faire respecter un principe universel, que ce soit la distribution, le contenu ou la connaissance du client, quel qu'il soit, plutôt que d'essayer d'appliquer des règles à ces classes d'actifs pour lesquelles on passe d'un régime de réglementation à un autre afin d'en mieux répartir les avantages.

**Stephen J. Kangas, président, BluMont Capital :** Tout comme mes collègues présents aujourd'hui, je vous suis reconnaissant de nous offrir l'occasion de prendre la parole devant vous à propos d'une question aussi importante. Je sais que vous avez reçu un profil de BluMont. J'aimerais vous informer un peu de qui nous sommes et, en fait, de qui je suis moi-même par rapport à BluMont, après quoi je vous parlerai de nos produits, parce que dans toute la mosaïque, nous représentons probablement une autre composante intéressante pour votre étude, en ce sens que nous ciblons uniquement des investisseurs privés, alors que beaucoup de gestionnaires comme ceux de Hillsdale ou de Front Street Capital se concentrent davantage, dans une certaine mesure, sur les institutions. Nous offrons des produits structurés, y compris des billets à capital protégé. Avec un peu de chance, nous aurons tout le temps voulu pour faire des observations.

Pour compléter ce qui se trouve déjà sur notre site Web, je précise que nous sommes l'une des plus importantes, si ce n'est la plus importante, société de vente au détail de fonds de couverture au Canada. Nous nous concentrons uniquement sur l'offre de portefeuille de fonds de couverture selon diverses combinaisons grâce à nos conseillers financiers, qui sont agréés par l'Association canadienne des courtiers en valeur mobilière, ce que nous appelons les membres de l'ACCOVAM et des courtiers en valeurs mobilières, et ceux qui sont autorisés par l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, également appelés des conseillers en planification financière. C'est là notre principale cible, et leurs clients seraient des investisseurs à actif net élevé, parfois de petits clients institutionnels ou encore ce que nous ou



and have significant RRSP dollars and are clearly concerned about their portfolios for the future.

BluMont is a publicly traded company. We are on the venture exchange of the TSX. Our parent company, which owns 55 per cent of us right now, although it has a tender offer to take up some of the public shares, which expires tomorrow evening, is another publicly traded company called Integrated Asset Management. It is one of Canada's leading alternative asset management firms, not just hedge funds. It is involved in other areas not on the topic list here, including real estate, private equity, private debt, and all of the things that institutions use to diversify their portfolios.

As the second paragraph of that corporate profile points out, we offer innovative products designed to provide enhanced diversification, which is one of our main selling points, and potentially higher returns than may be provided from traditional equity and bond investments. There are about 40 employees in the firm.

**The Chairman:** You have both mentioned this, but it might be elucidating to the committee if you told us what your average rate of return net to your investors was in the last five years. That would be net of deposit, net of commissions.

**Mr. Kangas:** We always report net of all fees. Veronika Hirsch's portfolio — I am thinking off the top of my head here — is about 13 per cent, 14 per cent.

**The Chairman:** Is that over the last five years?

**Mr. Kangas:** Over the last five years. Some more recent portfolios are principal protected notes, which I am sure we will have a lot of discussion on, with Man Investments have been doing high single digit returns — which is below their long-term average and something we are hoping they will be working on to improve — but around 8 per cent, 9 per cent, 10 per cent net of fees, including the fees for the principal protection.

**The Chairman:** Mr. Guthrie, we should have asked you that question. I do not mean to interrupt Mr. Kangas, but it has been an ongoing issue and it would be of interest to get a fuller picture. What would be your average rate of return for your clients? We are talking about your firms.

**Mr. Guthrie:** Most firms that survive would not have a 40 per cent return. This is where we come from. Most of our work would lead to a variety of products, so our returns would be somewhere between 2 per cent for our worst but most conservative approach and up to 20 per cent on an annualized basis for a more aggressive approach.

**Senator Massicotte:** I have a supplementary question on that. What is your percentage leverage of your funds when you say per cent of return? Give me percentage leverage also for your fund.

les spécialistes du marketing appellent les bien nantis — ceux qu'on ne peut peut-être pas qualifier de riches, mais qui sont en train de s'enrichir, qui ont beaucoup investi dans leurs REER et qui sont clairement préoccupés par l'avenir de leur portefeuille.

BluMont est une société cotée en bourse. Nous figurons parmi les entreprises à risque de la Bourse de Toronto. Notre société mère, qui détient actuellement 55 p. 100 de nos actions, a fait une offre publique d'achat de certaines actions publiques, offre qui expire demain soir, et elle est elle aussi une autre société cotée en bourse appelée Integrated Asset Management. Elle représente l'une des principales sociétés canadiennes de gestion alternative d'actifs, non pas simplement de fonds de couverture. Elle est aussi active dans d'autres secteurs qui ne figurent pas sur votre liste de points à étudier, y compris dans l'immobilier, les souscriptions privées, la dette privée et tout ce qu'utilisent les institutions pour diversifier leurs portefeuilles.

Comme le souligne le deuxième paragraphe du profil de l'entreprise, nous offrons des produits innovateurs conçus pour accroître la diversification, un de nos principaux arguments de vente, et pour offrir des rendements peut-être plus élevés que les fonds classiques d'actions et d'obligations. La société compte une quarantaine d'employés.

**Le président :** Vous l'avez tous deux mentionné, mais il serait peut-être utile pour le comité de nous dire quel est le taux moyen de rendement net pour vos investisseurs au cours des cinq dernières années. Ce serait net des dépôts et des commissions.

**M. Kangas :** Nous déclarons toujours nos rendements nets de tous les droits. Le portefeuille de Veronika Hirsch — je vous parle du premier qui me vient à l'esprit — rapporte 13 ou 14 p. 100.

**Le président :** Au cours des cinq dernières années?

**M. Kangas :** Oui. Certains portefeuilles plus récents sont des billets à capital protégé, sujet dont nous discuterons beaucoup, j'en suis sûr, et Man Investments obtient des taux de rendement élevés — en deçà de leur moyenne à long terme, et nous espérons qu'ils pourront l'améliorer —, mais quoi qu'il en soit, de 8, de 9 ou de 10 p. 100, net des droits, y compris des droits acquittés pour la protection du capital.

**Le président :** Monsieur Guthrie, nous aurions dû vous poser la question. Ce n'est pas que je veuille interrompre M. Kangas, mais c'est une question courante, et il serait intéressant d'avoir un tableau plus complet. Quel serait le taux de rendement moyen pour vos clients? Nous parlons de vos entreprises à vous.

**M. Guthrie :** La plupart des entreprises qui survivent n'auraient pas un taux de rendement de 40 p. 100. C'est là notre raison d'être. La plus grande partie de notre travail entraînerait divers produits, de sorte que nos rendements varieraient entre 2 p. 100 pour notre pire approche, mais la plus prudente, jusqu'à 20 p. 100, sur une base annuelle, pour une approche plus énergique.

**Le sénateur Massicotte :** J'aurais une autre question à ce sujet. Quel est en pourcentage votre effet de levier quand vous parlez d'un taux de rendement? Donnez-moi aussi le pourcentage de l'effet de levier pour votre fonds.

**Mr. Kangas:** In our offering memorandum with Veronika Hirsch as our lead long-short manager, she has the ability to go up to 150 per cent leverage.

**Senator Massicotte:** What was the average?

**Mr. Kangas:** It has rarely been that high. At the most it would be 115 per cent.

**Senator Massicotte:** Is that of the funds under management?

**Mr. Kangas:** Of her portfolio.

**Mr. Guthrie:** We typically would run \$1.40 long and 80 cents short, which is \$2.20 on \$1 of equity.

**Senator Massicotte:** Help me, chairman, what did he say?

**The Chairman:** What he said was, as I understand it, you asked him the question of his leverage and he gave a number which I did not quite get for his equity.

**Senator Angus:** You asked him for a percentage.

**The Chairman:** He asked him for a percentage of leverage, and the first number was supposed to be the equity and the second number was to be the percentage of leverage on that equity. It is 1 to 3, is it not, roughly?

**Mr. Guthrie:** The industry is clustered into less than \$3.

**The Chairman:** Roughly 1 to 3. That is the way I read it.

**Mr. Guthrie:** That is it, 1 to 3, one being none.

**The Chairman:** Okay, we can move on. I am sorry, Mr. Kangas, we are just trying to pick up information as we go along.

**Mr. Kangas:** That is understandable.

As I mentioned, we and our parent company are publicly traded, which means we are a reporting issuer, which puts a different standard over our overall corporation than some of the other, private firms. I have brought our most recent annual report, which is almost a year old now because our year end is September 30, and a quarterly financial statement from June 30.

We are like the managers you have met. Veronika Hirsch is a registered portfolio manager, also known as investment counsellor portfolio manager or ICPM. Our company is also registered as a mutual fund dealer, and depending on how the OSC moves with some of their suggestions we may be getting re-registered as a manager/administrator of our own portfolios.

**The Chairman:** If you put out any prospectuses could you send us a variety of the most recent ones?

**M. Kangas :** Dans notre notice d'offre pour Veronika Hirsch, à titre de principale gestionnaire à long terme, l'effet de levier peut aller jusqu'à 150 p. 100.

**Le sénateur Massicotte :** Quelle est la moyenne?

**M. Kangas :** Elle a rarement été aussi élevée. Au plus, elle serait de 115 p. 100.

**Le sénateur Massicotte :** Nous parlons ici de fonds qui sont gérés?

**M. Kangas :** Qui relèvent de son portefeuille.

**M. Guthrie :** Typiquement, notre rendement irait de 1,40 \$ à 80 cents, ce qui donne 2,20 \$ pour chaque tranche de capital de 1 \$.

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur le président, pouvez-vous m'aider à comprendre ce qu'il dit?

**Le président :** Si j'ai bien compris, en réponse à votre question concernant l'effet de levier financier, il a cité des chiffres que je n'ai pas très bien saisis.

**Le sénateur Angus :** Vous lui avez demandé de vous donner un pourcentage.

**Le président :** Il lui a demandé de lui fournir un taux de l'effet de levier financier, et le premier chiffre était censé être le capital et le second, le pourcentage d'effet de levier financier sur ce capital. Il est de trois pour un, n'est-ce pas, à peu près?

**M. Guthrie :** La moyenne dans l'industrie se situe à moins de 3 \$.

**Le président :** De 1 pour 3 à peu près. C'est ainsi que je l'interprète.

**M. Guthrie :** C'est bien cela, 1 pour 3, 1 représentant zéro.

**Le président :** D'accord. Poursuivons. Monsieur Kangas, je suis désolé, mais nous tentons de recueillir de l'information tout en écoutant les témoignages.

**M. Kangas :** C'est compréhensible.

Comme je l'ai mentionné, nous et notre société mère sommes des sociétés cotées en bourse, ce qui signifie qu'en tant qu'émetteurs, nous faisons des déclarations, ce qui signifie également que notre entreprise est soumise à une norme différente de certaines autres entreprises privées. Je vous ai apporté notre plus récent rapport annuel, qui date maintenant d'un an presque parce que notre exercice prend fin le 30 septembre, et j'ai aussi les états financiers pour le trimestre du 30 juin.

Nous sommes comme les gestionnaires que vous avez rencontrés. Veronika Hirsch est une gestionnaire de portefeuille accréditée, qui porte aussi le titre de conseillère en placements. Notre entreprise est également un courtier de fonds mutuels, et selon les décisions que prendra la CVMQ, elle pourrait de nouveau être enregistrée comme gestionnaire ou administrateur de ses propres portefeuilles.

**Le président :** Si vous publiez des prospectus, pourriez-vous nous envoyer les plus récents?

**Mr. Kangas:** Definitely. I have a couple of things I want to share with you and leave behind.

We have been proponents as a firm of education and building an industry, much like my colleagues here. BluMont is a founding member of AIMA, the Alternative Investment Management Association. I was one of the initial executives of the committee when that started in 2004 and I served for two years on the executive committee. We are highly interested in promoting, encouraging and supporting financially our employees to take a new professional designation called the Chartered Alternative Investment Analyst program. From your knowledge of financial markets, think of it as much like a CFA but focused on alternative assets. That is the fastest-growing professional designation in the world. I was one of the first Canadians to achieve that designation. Two of our employees passed last week. There are about 50 Canadians now, and we are very much interested in that.

Mr. Guthrie and his firm, as well as BluMont, helped sponsor and kick off an unfortunately short-lived designation called the Certified Hedge Fund Specialist. We helped in terms of education content, speaking, encouraging and promoting. About 130 or 140 financial planners went through that program, but the viability of the organization did not stick around. We were very much in tune with that.

I personally, with the sponsorship of the Canadian Securities Institute, spoke across the country, taking their seminar program, so I was more or less certified to teach their content to financial planners and financial advisers across the country, and I ended up doing 13 different cities which received nine or 10 hours of continuing education. We stand behind the fact that advisers need to learn more about this area, whether through a full certification course or an in-house program from their company, much like CIBC Wood Gundy makes their advisers take an on-line, internet-based course. Others are asking their advisers to take the Canadian Securities Institute course. We highly support the educational movement happening.

We have about \$800 million in assets under management across a variety of portfolios and structured portfolios. We have a long-short Canadian equity portfolio managed by Veronika Hirsch, which is offered to investors as an offering memorandum, very similar to what the Hillsdale folks do. We have also put managers, including Hillsdale, as a sub-adviser we have contracted with, in multi-manager portfolios, so some clients that do not like the potential risk of a single manager will package that — Veronika Hirsch in combination with Hillsdale Investment Management Inc. We have also used Gary Selke's firm of Front Street Capital on a different portfolio, all with the idea of finding different risk return continuums for our clients.

**M. Kangas :** Certainement. Il y a un certain nombre de choses dont j'aimerais vous faire part.

Notre entreprise s'est fait connaître comme étant une firme de formation et la pionnière d'une industrie, comme mes collègues ici. BluMont est un membre fondateur de l'Alternative Investment Management Association, ou AIMA. J'étais l'un des premiers directeurs du comité lorsque cette association a vu le jour en 2004 et j'ai fait partie du comité exécutif pendant deux ans. Nous cherchons à promouvoir, à encourager et à soutenir financièrement nos employés pour qu'ils adoptent une nouvelle désignation professionnelle, celle d'analyste agréé en investissements spéculatifs. Comme vous connaissez les marchés financiers, pensez qu'il s'agit d'un analyste financier agréé qui s'occupe principalement d'actifs non traditionnels. C'est la désignation professionnelle qui affiche la plus forte croissance dans le monde. J'étais l'un des premiers Canadiens à obtenir cette désignation. Deux de nos employés l'ont obtenue la semaine dernière. On compte environ 50 Canadiens aujourd'hui, et nous sommes très intéressés par cela.

M. Guthrie et son entreprise, ainsi que BluMont, ont contribué à promouvoir une désignation qui n'a malheureusement pas réussi à s'implanter, celle des spécialistes accrédités en fonds de couverture. Nous avons élaboré du matériel de formation, nous avons parlé du programme et nous en avons fait la promotion. Environ 130 ou 140 planificateurs financiers ont suivi la formation, mais l'organisation n'a pas survécu. C'est une chose qui nous tenait beaucoup à cœur.

Personnellement, grâce au parrainage de l'Institut canadien des valeurs mobilières, je me suis adressé à des auditeurs partout au pays, en prenant son programme de séminaire, et j'étais plus ou moins accrédité pour enseigner ce contenu aux planificateurs et conseillers financiers partout au pays; je me suis rendu dans 13 villes différentes, chacune recevant neuf ou dix heures de formation continue. Nous croyons que les conseillers doivent en apprendre davantage dans ce domaine, en suivant soit un cours complet d'accréditation, soit un programme maison conçu pour leur entreprise, comme le cours en ligne sur Internet qu'offre CIBC Wood Gundy à ses conseillers. D'autres demandent à leurs conseillers de suivre le cours de l'Institut canadien des valeurs mobilières. Nous appuyons sans réserve le mouvement de formation qui est en cours.

Nous avons environ 800 millions de dollars de biens sous gestion dans une série de portefeuilles et des portefeuilles structurés. Nous avons un portefeuille canadien de participations en capital acheteur/vendeur géré par Veronika Hirsch, offert aux investisseurs par notice d'offre, ce qui ressemble beaucoup à ce que fait Hillsdale. Nous avons aussi des gestionnaires, y compris Hillsdale, un sous-conseiller que nous avons engagé à contrat, dans des portefeuilles multigestionnaires, qui plaisent aux clients qui n'aiment pas le risque potentiel d'un portefeuille à gestionnaire unique — Veronika Hirsch avec Hillsdale Investment Management Inc. Nous avons aussi utilisé la firme de Gary Selke, Front Street Capital, dans un portefeuille distinct, tout cela dans le but d'offrir divers schémas de rendement à nos clients.



We offer that through a variety of vehicles, one of which can be an offering memorandum. We have also publicly traded hedge funds that are listed on the TSX.

We are a reporting issuer currently on two funds. One is symbol BSP.UN, which stands for BluMont strategic partners, and has four Canadian hedge fund managers in it right now: Hillsdale, Front Street Capital, Sprott Asset Management and Veronika Hirsch. We have another publicly traded vehicle, a Man Investments portfolio, which combines their flagship fund of hedge funds with Man's futures and trades under the symbol BMY.UN. I mention these for a specific reason.

We are currently offering another fund as an initial offering called BluMont Equity Advantage. It is Hillsdale participating with Veronika Hirsch, Salida Capital Corp and Vertex. Not only are they reporting issuers on the TSX, so there is a certain reporting requirement and transparency requirement to our investors, but they were offered as a prospectus product. I am not using the term the same way it is used with a conventional mutual fund because, as the senators would know, mutual fund rules prohibit the kind of investing styles that Veronika Hirsch and others do in terms of long-short and the use of modest amounts of leverage. They are prospectused; they have been vetted by the Ontario Securities Commission. That does not mean they are guaranteeing any results, but it is important in terms of disclosure, et cetera.

In our instance, with those types of products, two different law firms have reviewed them — our counsel and the underwriter's counsel. We have had our issues led by CIBC World Markets, probably the leading investment banking firm in terms of underwriting, as well as syndicated through a number of investment dealers. Sometimes those are the most vetted products available and they provide potentially more liquidity than might be gotten from a conventional hedge fund that might have 90 days' notice and lock-ups.

We are in that market. That market makes hedge funds available without a restriction on wealth. The restriction would be on the suitability for the client based on their discussions with their financial adviser. Those three products, or two currently listed and one potentially listed, are available only through a registered stockbroker or a member of the IDA because they are treated as listed securities. Subject to the know-your-client risk tolerance, they can buy it; it is not restricted to \$1 million of investable assets, \$200,000 annual income. It has come through in some of the work from the IDA task force, and you will hear from Ms. Moorehead, as well as the OSC, making these diversifying vehicles with potentially better returns or certainly less correlated returns available to a broader audience. We have supported that.

Nous offrons nos produits en utilisant divers moyens, dont la notice d'offre. Nous avons aussi des fonds de couverture cotés à la bourse et inscrits au TSX.

À l'heure actuelle, nous sommes un émetteur assujéti pour deux fonds. L'un porte le symbole BSP.UM, le Fonds BluMont Partenaires stratégiques, où l'on retrouve quatre gestionnaires de fonds de couverture canadiens : Hillsdale, Front Street Capital, Sprott Asset Management et Veronika Hirsch. Nous avons un autre produit coté à la bourse, un portefeuille Man Investments, qui combine nos fonds vedette parmi les fonds de couverture avec les contrats à terme Man sous le symbole BMY.UN. Je mentionne ceci pour une raison bien précise.

Nous offrons actuellement un autre fonds comme offre initiale, le BluMont Equity Advantage, qui regroupe Hillsdale, Veronika Hirsch, Salida Capital Corp et Vertex. Non seulement il s'agit d'émetteurs assujétis sur le TSX, ce qui assure une certaine reddition de compte et une transparence à nos investisseurs, mais ce fonds est aussi offert comme produit de prospectus. Je n'utilise pas le terme de la même façon qu'il est utilisé dans un fonds mutuel conventionnel puisque, comme les sénateurs le savent, les règles concernant les fonds mutuels interdisent les styles d'investissement que Veronika Hirsch et d'autres font en regard des positions courtes et longues et d'un effet de levier modéré. C'est un produit de prospectus, validé par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Cela ne veut pas dire que son rendement est garanti, mais c'est important pour ce qui est de la publication, et cetera.

Dans notre cas, deux cabinets d'avocats — le nôtre et celui du preneur ferme — ont examiné nos produits. Nos émissions sont dirigées par CIBC World Markets, qui est probablement la maison bancaire d'investissement la plus importante pour ce qui est des contrats de placement; ce sont des émissions consortiales offertes par un certain nombre de courtiers. Dans certains cas, ce sont les produits disponibles les plus examinés et ils peuvent procurer plus de liquidité qu'un fonds de couverture conventionnel, pour lequel on peut exiger un avis de 90 jours et l'immobilisation des capitaux.

Nous sommes dans ce marché. Ce marché rend des fonds de couverture disponibles sans restriction à l'égard de la richesse. La contrainte vient du client et de ce qui lui convient, ce qu'il détermine en discutant avec son conseiller financier. Ces trois produits, ou plutôt deux produits actuellement inscrits et un potentiellement inscrit, sont disponibles seulement par l'intermédiaire d'un courtier autorisé ou d'un membre de l'ACCOVAM, parce qu'ils sont traités comme des valeurs cotées en bourse. Selon la tolérance au risque du client, celui-ci peut les acheter; nul besoin d'avoir un million de dollars d'actifs investissables, ou un revenu annuel de 200 000 dollars. Cela a été rendu possible grâce au groupe de travail de l'ACCOVAM — et Mme Moorehead ainsi que la CVMO vous en parleront — qui a permis d'offrir à un plus vaste public ces produits diversifiés au rendement potentiellement meilleur ou assujéti à moins de variables corrélatives. Nous avons appuyé cela.

There is a final area that is probably open for more discussion. We have about \$500 million of principal protected notes that we closed on Friday afternoon. We also have had a distribution and partnership arrangement with a company called Man Investments, which is a division of Man Group plc, a publicly traded company on the London Stock Exchange somewhere in the \$12-billion or \$15-billion market cap area. They are heavily regulated in all of the jurisdictions they are in, including being a registered offerer of a category of hedge funds that is registrable in the United States under the Securities and Exchange Commission. Man has \$54 billion assets under management.

We have offered their products. They have been constructed around the world and offered to Europeans, less so to Americans, but all across Europe and Asia. They have just brought the same vehicle to Canada. Ours is offered through Citibank Canada, so it is a Canadian bank-issued paper. Yes, it does avoid the accredited investor status because the current structure of principal protected notes does not fall under that regime.

You might say I am biased, but the issue with principal protected notes is not so much the potential exposure to hedge funds as perhaps the lack of knowledge on how principal protected notes actually work. That is the rapidly growing area in the Canadian market right now. Mr. Guthrie, Mr. Kaul and myself lust longingly after these 30 per cent growth rates because we have not seen them in our firm. We have been challenged, marketing to private client investors who do not see the need or are skeptical about hedge funds. Principal protected notes are probably doing \$4 billion or \$5 billion a year and are a rapidly growing area. Very few of them are actually linked to hedge funds.

The Investor Economics report, which I have scratched my head over, constantly claims there is something in the order of \$8 billion to \$10 billion in notes linked to hedge funds. I would say, modestly, except for a couple of competitors who have not been doing as well, we may be the largest in hedge fund principal protected notes across our market. There may be some product available in the province of Quebec, which might skew the numbers a bit, but I have not had any evidence of that.

We have done \$500 million. Portus, whose name has some notoriety in Canada, was \$800 million at its peak. Tricycle Asset Management, which some people say is a hedge fund — we do view it as an alternative firm and hedge fund firm using a different strategy — was, at its peak, \$1 billion.

**The Chairman:** Mr. Kangas, are you drawing to the conclusion of your comments? We have another witness and all the senators are lined up to ask you questions. Could you please summarize or conclude?

Il y a un dernier domaine dont on pourrait parler davantage. Nous avons des billets à capital protégé d'environ 500 millions de dollars, à la fermeture vendredi après-midi. Nous avons eu également un arrangement de distribution et de partenariat avec une entreprise qu'on appelle Man Investments, une division de Man Group plc, une entreprise cotée à la London Stock Exchange dont la capitalisation boursière est de 12 ou 15 milliards de dollars. Elle fait l'objet d'une réglementation rigoureuse dans tous les pays où elle se trouve; elle est notamment la société initiatrice enregistrée d'une catégorie de fonds de couverture susceptible d'être enregistrée à la Commission des valeurs mobilières des États-Unis. Man a des biens sous gestion de 54 milliards de dollars.

Nous avons offert leurs produits. Ils ont été construits partout dans le monde et offerts aux Européens, moins aux Américains, mais partout en Europe et en Asie. Ils viennent d'amener le même véhicule au Canada. Le nôtre est offert par Citibank Canada, et ce sont donc des billets émis par une banque canadienne. Oui, le statut d'investisseur agréé est évité parce que la structure actuelle des billets à capital protégé n'entre pas dans ce régime.

Vous pouvez dire que j'ai un parti pris, mais le problème des billets à capital protégé n'est pas tellement l'exposition potentielle aux fonds de couverture, mais peut-être le manque de connaissance sur la façon dont fonctionnent ces billets. C'est un secteur en pleine expansion sur le marché canadien à l'heure actuelle. M. Guthrie, M. Kaul et moi-même songeons avec envie à ces taux de croissance de 30 p. 100, parce que nous ne les avons pas vus dans notre entreprise. Nous avons été mis au défi, notamment par des investisseurs privés qui ne voient pas la nécessité d'investir dans des fonds de couverture ou qui sont sceptiques à leur égard. Les billets à capital protégé font probablement quatre ou cinq milliards de dollars par année et enregistrent une forte croissance. Très peu sont liés à des fonds de couverture.

Le rapport Investor Economics, qui m'a donné bien des maux de tête, soutient toujours que les billets liés aux fonds de couverture sont de l'ordre de huit à dix milliards de dollars. Je dirais, très modestement, qu'à l'exception de quelques concurrents qui n'ont pas connu autant de succès, nous sommes peut-être le plus grand émetteur de billets à capital protégé liés aux fonds de couverture dans l'ensemble du marché. Certains produits sont peut-être disponibles au Québec, ce qui pourrait fausser un peu les chiffres, mais je n'ai eu aucune preuve de cela.

Nous avons fait 500 millions de dollars. Portus, dont le nom a une certaine notoriété au Canada, était à 800 millions de dollars à son sommet. Tricycle Asset Management, qui serait un fonds de couverture selon certains — il s'agit, selon nous, d'une firme d'investissement spéculatif et une firme de fonds de couverture qui utilise une stratégie différente — était, à son sommet, à un milliard de dollars.

**Le président :** Monsieur Kangas, allez-vous bientôt conclure votre exposé? Nous avons un autre témoin à entendre et tous les sénateurs veulent vous poser des questions. Pourriez-vous, je vous prie, résumer ou conclure?



**Mr. Kangas:** We have some structured products. I have brought content with us, materials in both English and French, and our latest new issue which has been syndicated. We have to get our products approved by all of the dealer firms from the large-name firms we are all familiar with and they now all have departments or individuals who have to vet all these documents and put us through a rigorous due diligence. Not only corporately, but the structure of the product and the disclosure available have put the pressure on us to put more and more into the documents. We are very fair in what we are presenting to the public. I will conclude with that, because I am sure there may be some questions.

**Senator Angus:** We have been trying to get a handle on the hedge fund industry in Canada, and to what extent, if any, there needs to be some oversight. I am getting the impression that every witness — and we have been blessed with fine expertise — is bending over backwards to say not more regulation, but less. Am I correct that you fellows are all of the view that there is ample regulatory oversight of the hedge fund industry in Canada right now?

**Senator Angus:** Mr. Kaul says yes.

**Mr. Kangas:** A qualified yes. Where we may have some issues, and it is not necessarily regulated, is at level of the education and knowledge of the financial advisers. Many of these are complex strategies. Financial advisors can, however, take the time to learn and people like Mr. Guthrie will tell them what they are doing in their portfolios. Firms recognize that and are putting more pressure on their people to take in-house courses. The managers are regulated enough. The incidents we have had in Canada were more fraudulent activities than actually things they were doing wrong as hedge funds. Portus was not actually doing the hedge fund part; they were more of a marketing firm.

**Senator Angus:** Exactly. Did you want it say something on that, Mr. Guthrie, just under regulation? Putting it simply, is there a need for further regulation?

**Mr. Guthrie:** I am trying to think of some of the larger firms that are not here, the billion-dollar capital moguls on bank trading desks. The large money moves in these other markets, the over-the-counter market, and the swap markets. That is where the big money is. It is regulated by the IDA or not — that is part of their problem. If there is any systematic risk, it may happen there. We have thought about that a great deal in house and how avoid that risk with our clients.

Regarding the distribution and the qualifications required to manage money in Canada, we are probably the highest in terms of levels of expertise required here.

**Mr. Kaul:** Some of the perspective on this comes from the U.S., where it definitely is not regulated at the SEC. Although half the funds are registered and most of the large ones are, there is an

**M. Kangas :** Nous avons certains produits structurés. J'ai apporté des documents avec moi, en anglais et en français, et notre toute dernière émission qui est une émission consortiale. Nos produits doivent être approuvés par toutes les firmes d'agents, les grandes firmes que nous connaissons tous et qui ont maintenant des services ou des personnes attirées qui doivent approuver tous ces documents et qui nous soumettent à un contrôle préalable rigoureux. Non seulement au niveau de l'entreprise, mais la structure du produit et les exigences en matière de divulgation nous ont amenés à inclure de plus en plus de données dans les documents. Ce que nous présentons au public est très juste. Je vais terminer ici, parce que je suis certain que vous avez des questions.

**Le sénateur Angus :** Nous essayons de comprendre l'industrie des fonds de couverture au Canada et de déterminer dans quelle mesure il faut exercer une certaine surveillance. J'ai l'impression que tous les témoins — et nous avons la chance d'avoir des experts en la matière — nous disent qu'il ne faut pas plus de règlements, mais moins. Ai-je raison de dire que vous êtes tous d'avis que l'industrie des fonds de couverture au Canada fait actuellement l'objet d'une surveillance réglementaire suffisante?

**Le sénateur Angus :** M. Kaul dit oui.

**M. Kangas :** Un oui mitigé. L'aspect qui pourrait nous paraître quelque peu problématique, et qui n'est pas nécessairement réglementé, c'est le niveau de formation et de connaissance des conseillers financiers. Dans de nombreux cas, ce sont des stratégies complexes. Toutefois, les conseillers financiers peuvent prendre le temps d'apprendre et des gens comme M. Guthrie leur diront ce qu'ils font dans leurs portefeuilles. Les firmes reconnaissent cela et incitent de plus en plus leur personnel à suivre des cours-maison. Les gestionnaires sont suffisamment réglementés. Les incidents que nous avons eus au Canada sont davantage des activités frauduleuses que des malversations dans le domaine des fonds de couverture. Portus ne s'occupait pas vraiment des fonds de couverture; il s'agissait davantage d'une entreprise de marketing.

**Le sénateur Angus :** Exactement. Vouliez-vous dire quelque chose à ce sujet, monsieur Guthrie, concernant la réglementation? En termes simples, faut-il réglementer davantage?

**M. Guthrie :** J'essaie de penser aux grandes entreprises qui ne sont pas ici, les géants des pupitres de négociation bancaire. Les grosses sommes d'argent circulent dans ces autres marchés, les marchés hors bourse et les marchés swap. C'est là où se trouvent les gros capitaux. Les activités sont réglementées par l'ACCOVAM ou non — voilà une partie de leur problème. S'il y a un risque systématique, c'est peut-être là. Nous avons beaucoup réfléchi à cela et à la manière d'éviter ce risque pour nos clients.

Concernant la distribution et les qualifications requises pour gérer l'argent au Canada, nous exigeons probablement les plus hauts niveaux d'expertise ici.

**M. Kaul :** Une partie du problème vient des États-Unis, où les activités ne sont pas réglementées à la Commission des valeurs mobilières. La moitié des fonds sont enregistrés et la plupart des



area that is not registered — it is very different — and that is where the main lens comes from when you talk about hedge funds.

**Senator Angus:** If I were to start off our report, I would be writing something along the lines that this is a very confusing area. It is a whole new investment landscape for a Canadian investor. Twenty-five years ago it was a totally different landscape. You had stocks and bonds. Some of have a mindset related to that landscape.

Clearly, having heard all the testimony here and in New York, I recognize that today things are totally different. I do not know whether my colleagues are quicker studies than I am, but I am totally confused. I have read the material. It is the best piece I have seen yet. Your picture is in it, Mr. Guthrie. This is recent; you have not seen it, I am sure. I have 100 copies. I see your boys have them. This is a very helpful thing.

Hedge funds are brand new in Canada for the most part — say, starting around 1999 — especially for the smaller operators. They have grown and are growing like Topsy. We have used these huge numbers to indicate the extent of money under management, but it depends on what you are talking about.

I will now ask what may appear to be rather elementary questions. Let us start with Hillsdale Investment Management Inc. We had a group in here called Front Street Capital. Their picture is in here, too. Are you in the same business as them?

**Mr. Guthrie:** We are.

**Senator Angus:** If I understand well, both firms hold yourselves out as investment managers. People give you their money and your firms manage it. In Hillsdale's case, it is usually the more conventional instruments: U.S., Canada, Japan, bonds, stocks, and equities. You folks seem to do different things. We talk about hedge funds. If I understand it, both Front Street Capital and Hillsdale have a bunch of funds that you have started yourselves. You present those vehicles to your clients and you say, "We get 10 per cent on this one because this one is in energy. We get 22.7 per cent on that one because it is senators," or whatever it is you are dealing with. Am I correct that you will have X number of single-managed funds — and that is a buzz word, I am finding out — as opposed to funds of funds? Do you have funds of funds in your operation?

**Mr. Guthrie:** No. It is helpful to think of a manufacturer versus a distributor. Front Street Capital, Hillsdale and Sprott Asset Management are primarily manufacturers; BluMont is primarily a distributor. It does some manufacturing, a small amount in-house, with one manager, 15 people and two people manufacturing distribution through BluMont.

**Senator Angus:** Right. Some of your products are sold through BluMont.

fonds importants le sont, mais il y a un secteur qui ne l'est pas — c'est très différent — et c'est ce qui attire l'attention lorsque vous parlez des fonds de couverture.

**Le sénateur Angus :** Si je devais entreprendre la rédaction de notre rapport, j'écrirais que c'est un domaine très compliqué. C'est un tout nouveau paysage pour l'investisseur canadien. Il y a 25 ans, le paysage était totalement différent. Vous aviez des actions et des obligations. Certains parmi nous pensons encore dans ce contexte.

Après avoir entendu tous les témoignages ici et à New York, je reconnais que les choses sont tout à fait différentes aujourd'hui. Je ne sais pas si mes collègues comprennent plus rapidement que moi, mais je m'y perds complètement. J'ai lu la documentation. C'est la meilleure que j'ai vue jusqu'à présent. Votre photo y paraît, monsieur Guthrie. C'est récent; vous ne l'avez pas vue, j'en suis certain. J'en ai 100 copies. Je vois que vos représentants l'ont. C'est un document très utile.

Les fonds de couverture sont tout nouveaux au Canada pour la plupart — disons, depuis 1999 — en particulier pour les petites entreprises. Ils ont augmenté et continuent de croître à folle allure. Nous avons utilisé ces chiffres impressionnants pour donner une idée de l'argent sous gestion, mais tout dépend de ce dont vous parlez.

Je vais maintenant vous poser ce qui peut sembler être des questions plutôt élémentaires. Commençons avec Hillsdale Investment Management Inc. Nous avons un groupe ici qu'on appelle Front Street Capital. Leur photo paraît ici également. Êtes-vous dans le même secteur d'activité?

**M. Guthrie :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Si je comprends bien, vos deux firmes se présentent comme des gestionnaires d'investissements. Les gens vous donnent leur argent et vos firmes gèrent cet argent. Dans le cas de Hillsdale, on utilise habituellement les outils les plus conventionnels : États-Unis, Canada, Japon, obligations, actions et actions ordinaires. Vous semblez faire des choses différentes. Nous parlons des fonds de couverture. Si je comprends bien, Front Street Capital et Hillsdale ont un ensemble de fonds que vous avez lancés vous-même. Vous présentez ces produits à vos clients et vous dites « Nous obtenons 10 p. 100 sur celui-ci, qui est du domaine de l'énergie. Nous obtenons 22,7 p. 100 sur celui-là, parce que ce sont des sénateurs », ou peu importe ce dont vous vous occupez. Ai-je raison de dire que vous aurez X nombre de fonds à gestionnaire unique — et je découvre que c'est un mot à la mode — par opposition à des fonds de fonds? Avez-vous des fonds de fonds?

**M. Guthrie :** Non. Pensez à ce qu'est un fabricant par rapport à un distributeur. Front Street Capital, Hillsdale et Sprott Asset Management sont avant tout des fabricants; BluMont est avant tout un distributeur. Il fabrique quelques produits, une petite quantité de produits internes, avec un gestionnaire, 15 employés et deux personnes qui veillent à la distribution par l'entremise de BluMont.

**Le sénateur Angus :** Exact. Quelques-uns de vos produits sont vendus par l'entremise de BluMont.

**Mr. Guthrie:** Yes, they are.

**Senator Angus:** You will get the money in and you will decide, for example if we have \$1 million, to put X per cent in one fund. We are talking about an average leverage of 1 to 3, I gather. I think of it in terms of golf, as does Senator Massicotte. Press number 1 means that it is 2, and P3 is 3 to 1. That is what you are doing.

How many funds do you have at Hillsdale?

**Mr. Guthrie:** We have five. Front Street Capital has 20, depending on your size. We have created those.

**Senator Angus:** You have manufactured those. In terms of the structure of each of those five funds, that is your intellectual property. You have a model. You may be using the chaos model or other models, but you do not want anybody else to know what that is because that is your mouse trap.

**Mr. Guthrie:** There is some element of discretion required. It is where hedge funds run up against disclosure. We have a window with the securities commission that says that we can sell to smart rich people, or sophisticated, as you find it.

**Mr. Kangas:** "Smart" and "rich" are not always together.

**Mr. Guthrie:** We can say "and/or" without necessarily having to post our holdings on the website for everyone else to see. It is a little window that is left.

**Senator Angus:** That is where we get to the area where this committee said that we better have a look at this thing. You put your money in. One of your clients says, "I want to get into hedge funds. I will go to Hillsdale because they are specialists and they have great hedge funds. All their clients are getting a bigger number than the ones that are at Jarislowsky Fraser in conventional equities." The individual goes there and puts the money in, but he does not know what you will be investing it in. Am I not right?

**Mr. Guthrie:** How much do any of us know about our suppliers? I fly on an airplane; do I have to know how it works? I do not want to be obtuse. When Jarislowsky Fraser first began its ascension, not too many people knew what they were doing, either.

**Senator Angus:** No, but they send you a holding sheet every month stating that you have 300 shares of Canadian Pacific.

**Mr. Guthrie:** That is important to know. Any of our clients get the same reporting, if not more.

**Senator Angus:** What does it say? It is the name of your fund?

**Mr. Guthrie:** No, once every six months they get each stock in the fund. It is the same disclosure.

**Senator Angus:** So the funds hold equities?

**Mr. Guthrie:** Yes.

**Senator Angus:** I thought they were trading every day, trading derivatives and structures products.

**M. Guthrie:** C'est juste.

**Le sénateur Angus:** Vous recevez l'argent et vous décidez, par exemple, si vous avez un million de dollars, d'investir X p. 100 dans un fonds. Nous parlons d'un pouvoir multiplicateur moyen de 1 pour 3, si je comprends bien. Je pense à cela en termes de golf, comme le sénateur Massicotte. Appuyez sur le chiffre 1 signifie que c'est 2, et P3 est 3 pour 1. C'est ce que vous faites.

Combien de fonds y a-t-il chez Hillsdale?

**M. Guthrie:** Il y en a cinq. Front Street Capital en a 20, selon la taille. Nous les avons créés.

**Le sénateur Angus:** Vous avez fabriqué ces fonds. Concernant la structure de chacun de ces cinq fonds, il s'agit de votre propriété intellectuelle. Vous avez un modèle. Vous pouvez utiliser le modèle du chaos ou d'autres, mais vous ne voulez pas dire ce qu'il y a dedans, parce que c'est votre invention.

**M. Guthrie:** Il faut un certain degré de discrétion. C'est là où les fonds de couverture se heurtent au principe de communication. La commission des valeurs mobilières nous autorise à vendre à des personnes riches et fûtées, ou raffinées, si vous préférez.

**M. Kangas:** Les qualificatifs « riche » et « futé » ne vont pas toujours de pair.

**M. Guthrie:** Nous pouvons dire « et/ou » sans nécessairement avoir à afficher nos avoirs en actions dans le site Web à l'intention de tout le monde. Nous avons cette possibilité.

**Le sénateur Angus:** C'est là où le comité dit qu'il vaudrait mieux examiner cette chose. Vous investissez votre argent. Un de vos clients vous dit « Je veux investir dans des fonds de couverture. Je vais m'adresser à Hillsdale parce que ce sont des spécialistes et ils ont d'excellents fonds de couverture. Tous leurs clients obtiennent un meilleur rendement que ceux de Jarislowsky Fraser avec des actions ordinaires conventionnelles. » Cette personne s'adresse donc à vous et vous confie son argent, mais elle ne sait pas dans quoi vous allez investir. N'ai-je pas raison?

**M. Guthrie:** Que savons-nous de nos fournisseurs? Je prends un avion; est-ce que je comprends son fonctionnement? Lorsque Jarislowsky Fraser a commencé son ascension, peu de gens savaient ce qu'ils faisaient.

**Le sénateur Angus:** Non, mais ils vous envoient un état mensuel des stocks indiquant que vous détenez 300 actions de Canadien Pacifique.

**M. Guthrie:** Il est important de le savoir. Tous nos clients reçoivent le même rapport, sinon plus.

**Le sénateur Angus:** Qu'indique-t-il? Est-ce le nom de votre fonds?

**M. Guthrie:** Non, ils reçoivent tous les six mois chaque titre dans le fond. Ce sont les mêmes informations.

**Le sénateur Angus:** Le fonds comprend donc des actions?

**M. Guthrie:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Je pensais qu'ils faisaient des transactions tous les jours, des dérivés et les produits de structure.

**Mr. Guthrie:** Some are; not these.

**Senator Angus:** Yours do not.

**Mr. Guthrie:** Trading funds are one class of hedge funds. High turnover, low turnover — they are different ways of managing the same strategy. Even in mutual fund space or in investment management space, even from Jarislowsky Fraser to Phillips, Hager & North to GBC Asset Management, you still have ranges of skill sets. It is just that the degrees of freedom that we have are more. Most of them are long-only, for now, because, we would argue, it is harder to do long-short. I will put that on the record. It is more than twice the work to get it right. You need more staff and resources.

**Senator Angus:** And it is riskier?

**Mr. Guthrie:** No. You almost got me.

**Mr. Kangas:** When I first became a mutual fund analyst and analyzed the long-only managers like Jarislowsky — and I did that for 10 years — I told my mother that I was going into mutual funds. She said, “Aren’t those really risky.” They go from money market all the way to emerging market where an emerging market fund can lose 50 per cent of the client’s money yet it is fully prospectused and Ms. Smith can own it for \$5,000.00.

You can have something as straightforward — I do not want to call it simple — as Veronika Hirsch, a five-star recognized mutual fund manager who became a hedge fund manager. We advertise her as a Canadian equity manager, but now she can go long with her stock-picking ideas, the companies she knows very well, and short the ones that she does not think will do very well. That is probably the simplest one you can do. She can say, “Here is one in that area that I think will do well. Here is the worst company in that area that might be more of a pair trade. Here are some dog companies that have horrible managements and bad balance sheets. I just know they will go down and I can make money off of that going down, like Nortel.” It can involve very complicated strategies and black boxes and things that are esoteric, but there are a whole range of instruments available. Depending on how they have restricted themselves, all the managers are focused on making money. If you give them a broader palette to use, using the artist analogy, they are trying to find something inefficient in the market where they have an edge and they can make money. Jarislowsky, however, has confined himself to Canadian equity say for one portfolio that will be long only. It is a huge portfolio; he cannot make many interesting moves around because that portfolio is so large.

**Mr. Guthrie:** It is \$72 billion.

**M. Guthrie :** Certains le font; pas ceux-là.

**Le sénateur Angus :** Les vôtres ne le font pas.

**M. Guthrie :** Les fonds de négociation sont une catégorie de fonds de couverture. Un volume de transactions élevé ou faible — il y a différentes façons de gérer la même stratégie. Même au niveau des fonds communs de placement ou de la gestion des placements, même de Jarislowsky Fraser à Phillips, de Hager & North à GBCA Asset Management, les compétences sont encore différentes. C’est tout simplement parce que nous disposons d’une plus grande marge de manœuvre. La plupart sont des positions longues, pour le moment, car les positions longues/positions courtes sont plus difficiles à notre avis. C’est quelque chose que je mettrai dans le compte rendu. Il faut travailler doublement pour y arriver. Il faut plus de personnel et de ressources.

**Le sénateur Angus :** Et c’est plus risqué?

**M. Guthrie :** Non. Vous avez failli m’avoir.

**M. Kangas :** Quand j’ai commencé à analyser les fonds communs de placement et les gestionnaires de positions longues comme Jarislowsky — je l’ai fait pendant 10 ans — j’ai dit à ma mère que j’allais travailler dans les fonds communs de placement. Elle m’a dit : « Il y a trop de risques, n’est-ce pas? » On les voit des marchés financiers jusqu’aux marchés émergents où un fonds de marchés émergents peut perdre 50 p. cent de l’argent du client, pourtant ils ont tous des prospectus et Mme Smith peut en avoir pour cinq mille dollars.

Vous pouvez avoir quelqu’un d’aussi directe — je ne veux pas la qualifier de simple — que Veronika Hirsch, reconnue comme l’une des meilleures gestionnaires de fonds communs de placement, qui est devenue gestionnaire de fonds de couverture. Nous la présentons comme une gestionnaire d’actions canadiennes, mais aujourd’hui elle peut faire les transactions de position longue grâce à ses connaissances des stocks et des sociétés qu’elle connaît très bien et des transactions de positions courtes pour les sociétés qui à son avis ne s’en tireront pas très bien. C’est peut-être l’exemple le plus simple. Elle peut dire : « Il y en a une dans ce secteur qui, à mon avis, réussira. Voici la plus mauvaise société dans ce secteur pour laquelle il vaudrait mieux adopter une position neutre. Voici une société médiocre dont les gestions et le bilan sont horribles. Tout ce que je peux vous dire c’est qu’elle va couler et je peux faire de l’argent, comme pour Nortel ». Il peut y avoir des stratégies très compliquées et des boîtes noires et des choses occultes, il y a toute une gamme d’instruments disponibles. L’objectif premier de tous les gestionnaires est de gagner de l’argent dans les limites qu’ils se sont imposées. Si vous leur permettez d’utiliser une plus grande palette, pour utiliser un terme artistique, ils essaieront de trouver quelque chose d’inefficace dans le marché où ils auront un avantage et ils gagneront de l’argent. Toutefois, Jarislowsky s’est limité aux actions canadiennes pour, par exemple, un dossier à position longue. C’est un énorme dossier; il ne peut pas effectuer beaucoup de transactions intéressantes à cause du montant considérable du portefeuille.

**M. Guthrie :** Soixante-douze milliards de dollars.



**Mr. Kangas:** Yes, \$72 billion, which is fine. He is then forced to own the top 100 stocks, which is fine. Over time stock markets have gone up, but it is a different vehicle. Not everyone will understand because the world has gotten a lot more complex.

**Senator Angus:** But he is not called a hedge fund or none of his portfolios are, whereas yours is. Is it because of the short dimension? That is a hedge. You are shorting because you are betting. You are gambling.

**Mr. Guthrie:** No! There he goes again.

**Senator Angus:** Yes; that is what it is.

**Mr. Kangas:** The long-only manager is gambling that the stock will go up. Veronika Hirsch will gamble that it will go down. They are both gamblers.

**Senator Angus:** They are not gambling. They are making a judgment. They are buying a security, and the investor knows it. In the shorting, you are selling it short because you figure the price will go down and you will buy it back and make a killing.

**Mr. Kangas:** But why are you going long on the stock? You figure it is a great company and it will go up and you will make a killing.

**Senator Angus:** That is logical.

**Senator Goldstein:** It just bothers us.

**Mr. Kangas:** It bothers CEOs of the companies that are being shorted.

**The Chairman:** We are agreed that going forward is a bet and going backwards or hedging is also a bet.

**Senator Harb:** You are mostly lawyers. I am probably the only engineer here, so I will ask you two questions. When we were in the United States, we heard over and over from different witnesses that everybody seemed to be betting on the same thing, almost, and I am not sure if I am using the proper word. Like a herd, they all bet on the same thing. Everything gets crowded. If there is a problem, not just one goes down but everybody goes down. Is it the same here in Canada, or is it different?

**Mr. Kangas:** I will make one global comment. With the statistics from hedge fund research, overwhelmingly the largest area of hedge funds is long-short equity managers. Yes, there are some interesting traders like Amaranth doing things that get large headlines. I guess it can happen that they all pile into the same stocks and buy Microsoft and short Cisco, but they all believe they have their own intellectual capital in the niche they are in or their own information edge. There are other trading strategies, managed futures being one, where many of them have a similar kind of model, which is what we would refer to as a trend following. They all see the same trend accumulating in the market, and they can all pile in.

**M. Kangas :** Oui, 72 milliards de dollars, ce qui est bien. Puis il est obligé de détenir les 100 stocks les plus élevés, ce qui est bien. Les marchés des titres ont évolué avec le temps, mais le système est différent. Il n'est pas donné à tout le monde de comprendre car le monde est beaucoup plus complexe aujourd'hui.

**Le sénateur Angus :** Mais on le l'appelle pas un fonds de couverture et aucun de ses portefeuilles ne le sont, alors que le vôtre l'est. Est-ce en raison de la position courte? Que c'est un fonds de couverture. Vous vendez à découvert parce que vous pariez.

**M. Guthrie :** Non! Voilà qu'il recommence.

**Le sénateur Angus :** Oui; c'est exactement cela.

**M. Kangas :** Le gestionnaire à position longue mise sur l'augmentation des actions. Veronika Hirsch parie qu'elles baisseront. Les deux font des paris.

**Le sénateur Angus :** Ils ne font pas de paris. Ils portent un jugement. Ils achètent un titre, et l'investisseur est au courant. Vous faites une vente à découvert parce que vous pensez que le prix va baisser, que vous le rachèterez et ferez un énorme profit.

**M. Kangas :** Mais pourquoi acheter les actions? Vous pensez que c'est une excellente société, que ses actions vont augmenter et que vous ferez à d'énormes profits.

**Le sénateur Angus :** C'est logique.

**Le sénateur Goldstein :** Ça nous dérange.

**M. Kangas :** Ça dérange les PDG des entreprises qui sont vendues à découvert.

**Le président :** Nous avons convenu qu'aller de l'avant est un pari et que reculer ou de faire une opération de couverture est aussi un pari.

**Le sénateur Harb :** Vous êtes pratiquement tous des avocats. Je suis probablement le seul ingénieur présent, donc je vais poser des questions. Lorsque nous étions aux États-Unis, des témoins nous ont dit maintes et maintes fois qu'il semblait que tout le monde pariait sur la même chose, pratiquement, je ne suis pas sûr si j'utilise le mot approprié. Comme un troupeau, ils pariaient tous ceux sur la même chose. Tout était surchargé et, en cas de problème, ce n'était pas un seul qui coulait, mais tout le monde. Est-ce pareil ici au Canada ou est-ce différent?

**M. Kangas :** Je ferai un commentaire global. Les statistiques de la recherche des fonds de couverture indiquent que la stratégie de couvertures d'actions (en compte/à découvert) constitue la plus grande partie des fonds de couverture. Oui, des négociateurs intéressants comme Amaranth font des transactions qui font les gros titres des journaux. Je suppose qu'il peut arriver qu'ils achètent tous les mêmes actions, par exemple Microsoft et vendent Cisco, mais ils croient avoir leur propre capital intellectuel dans leurs créneaux ou leur propre mine de renseignements. D'autres stratégies d'opérations, les contrats à terme géré en sont une, utilisent un modèle similaire, c'est ce que nous appelons une tendance. Ils constatent tous la même tendance et la suivent tous.

That whole industry as a subset is around \$120 billion to \$150 billion, which is small. That is a fifth of the Canadian mutual fund industry. Yes, you can have correlation where they are all going the same way, but I do not think that at \$1.5 trillion overall or even \$3 trillion — the largest number heard — they are all on the same trade.

**Mr. Kaul:** I would answer that question more dramatically. No, they are not in the same trade. It is an easy comment to make, but it is not true. Take the long-only space, for example; today, 30 per cent of the index is weighted towards energy stocks. Anyone who owns the index owns the same stocks. They are effectively also all in the same trade, to follow the analogy. That comment can be made about any asset class. Anybody who owns Toronto real estate or Ottawa real estate is in the same trade. It is easy to say, but it does not really have any meaning.

A hedge fund can actually control its risk exposure. You asked before what our returns were. You also need to asked, what is the level of risk you undertook, and what was the correlation to the other asset classes? Those two other questions, which do get as much press regarding risk management and diversification through correlation, are the two tremendous benefits that you get by building a different type of portfolio.

**Senator Harb:** A hedge fund manager also has the ability to be a mutual fund manager; is that true?

**Mr. Guthrie:** Yes.

**Senator Harb:** He can manage two portfolios. In hedge funds, you are tied to performance. If the hedge fund does well, you do well. On mutual funds, you are based on fees. It does not matter. You can go to developing countries, you can go to developed countries, you can do whatever it is, and you are guaranteed to get the fees.

Is it possible that at some point you would have to look in the mirror and feel a bit embarrassed as a manager? Perhaps you are a bit biased because you say to yourself, why not do this? Why not short the stock and turn around and buy the long end of it? Do you think it is a potential for a conflict of interest? In the U.S., according to *The Wall Street Journal*, November 1, there are 124 individual portfolio managers who run both mutual funds and hedge funds. The year before, there were 112, but the year before that there were only 60, so there is a huge shift from running one portfolio to running two. The chief executive officer of Clover Capital Management said that this area is rife with potential conflict of interest. Do you share that view and, if that is the case, is it the same here in Canada? If that is the case, what can we do as Canadians to deal with that?

Toute l'industrie en tant que sous-ensemble est d'environ 120 à 150 milliards de dollars, ce qui est petit et équivalait au cinquième du secteur canadien des fonds communs de placement. Oui, il peut y avoir une situation où tous suivent la même tendance, mais je ne pense pas qu'à 1,5 billion de dollars en tout ou même 3 billions de dollars — le plus grand chiffre jamais entendu — ils soient tous sur la même affaire.

**M. Kaul :** Ma réponse à cette question va être un peu plus dramatique. Non, ils ne sont pas sur la même affaire. Il est facile de le dire, mais ce n'est pas vrai. Prenons la position longue par exemple; aujourd'hui, 30 p. cent de l'indice penchent vers les actions du secteur énergétique. Celui qui est propriétaire de l'indice est propriétaire des mêmes actions. Ils sont effectivement aussi tous sur la même affaire, pour garder la même expression. Ce raisonnement est valable pour n'importe quelle classe d'actifs. Quiconque a des biens réels à Toronto ou Ottawa est dans la même affaire. Il est facile de le dire, mais cela ne signifie pas vraiment grand-chose.

Un fonds de couverture peut contrôler son exposition aux risques. Vous avez demandé tout à l'heure quels étaient nos rendements. Vous auriez dû aussi demander, quel était le degré de risque et la corrélation à d'autres classes d'actifs? Ces deux questions, qui attirent beaucoup l'attention de la presse relativement à la gestion des risques et à la diversification par la corrélation, sont deux incroyables avantages obtenus dans la préparation d'un portefeuille d'un genre différent.

**Le sénateur Harb :** Un gestionnaire de fonds de couverture peut aussi être gestionnaire de fonds communs de placement; n'est-ce pas?

**M. Guthrie :** Oui.

**Le sénateur Harb :** Il peut gérer deux portefeuilles. Pour les fonds de couverture, c'est le rendement qui compte. Si le fonds de couverture gagne de l'argent, vous aussi. Pour ce qui est des fonds communs de placement, il y a des honoraires. Que ce soit dans des pays développés, des pays en voie de développement, quoi que vous fassiez, il est garanti que vous recevrez des honoraires.

Est-il possible qu'un gestionnaire ait du mal à se regarder dans le miroir un jour ou l'autre? Peut-être avez-vous un petit parti pris car vous pensez pourquoi ne pas faire cela? Pourquoi ne pas vendre à découvert les actions, puis revenir et acheter? Pensez-vous qu'il y ait un risque de conflit d'intérêts? Aux États-Unis, d'après *The Wall Street Journal* du 1<sup>er</sup> novembre, 124 gestionnaires de portefeuilles individuels s'occupent à la fois de fonds communs de placement et de fonds de couverture. L'année précédente, il y en avait 112, mais l'année d'avant il n'y en avait que 60, donc le nombre de gestionnaires d'un portefeuille mais qui s'occupent de deux aujourd'hui a considérablement augmenté. Le président-directeur général de Clover Capital Management a déclaré que ce secteur comporte de grands risques de conflit d'intérêts. Êtes-vous d'accord et, dans ce cas, est-ce que la situation est similaire ici au Canada? Si c'est le cas, que pouvons-nous faire en tant que Canadiens pour régler ce problème?

**Mr. Kangas:** It is a potential conflict at the level of an individual portfolio manager level as opposed to of a firm, which is a distributor or packager where they are selling different products. You could have a totally different department down the hall on another floor that is your hedge fund department, and then you have your long only. There can be some separation of duties. It is the perception of the public. Where you have a direct conflict is the portfolio manager running a long-only mutual fund and a hedge fund. The most obvious conflict is the performance fee. If I am getting 20 per cent of the performance fee for the hedge fund, that is where my best idea goes; second best goes to my mutual fund.

**Senator Harb:** Exactly.

**Mr. Kangas:** There should be policies and procedures around that and compliance and fairness to clients. It gets greyer for the firm if they allow their manager to have both. It is becoming a conflict of interest particularly in the U.S. because very successful money managers want to go to the hedge fund industry. If they are good, they can make a lot more money.

**The Chairman:** To continue with Senator Harb's point, there are no Chinese walls within firms, other than being nice.

**Mr. Kangas:** I do not know that we have that potential exposure in Canada. It should be monitored with mutual fund companies and what they are doing.

**Senator Massicotte:** What would you do?

**Mr. Kangas:** The quick answer would be to prohibit the practice and physically separate it or do something. It is hard to Chinese wall it or regulate it.

**Mr. Kaul:** At our firm we do run long-only as well as long-short funds. If we are trading the same stock in both funds, we trade them together. We have a fair dealing policy where we trade all of our clients.

**Mr. Guthrie:** It is Ontario Securities Commission policy. It is a big one. If you are caught, it is a big crime, not a little crime.

**Mr. Kaul:** Under our CFA charter also, it is also a fairly significant policy.

**Senator Angus:** Do they do reviews?

**Mr. Kaul:** They have audits, yes.

**Senator Angus:** Market timing and late trading came up regarding mutual funds, and that is the area that you are getting into, Senator Harb, is it not?

**Senator Harb:** In physics, there is a principle that is straightforward and applied everywhere. Anything that goes up continues to go up until the point where it must come down. As for hedge funds, from what I have heard, here in Canada we have a solid regime, and we may or may not have to do anything.

**M. Kangas :** Le risque potentiel se situe au niveau d'un gestionnaire de portefeuille individuel plutôt qu'au niveau de l'entreprise qui vend différents produits. Le service des fonds de couverture peut se trouver au bout du couloir à un autre étage et il y aura un service qui ne s'occupe que de la vente des actions. Les responsabilités peuvent être distinctes. C'est ce que perçoit le public. Il y a conflit direct si le gestionnaire de portefeuille s'occupe des fonds communs de placement à position longue et d'un fonds de couverture. Les honoraires en fonction du rendement posent le problème le plus évident car si je vais recevoir 20 p. 100 des honoraires en fonction du rendement du fonds de couverture, c'est là que je vais proposer mes meilleures idées avant de le faire pour mon fonds commun de placement.

**Le sénateur Harb :** Exactement.

**M. Kangas :** Il devrait y avoir des politiques et des procédures à ce sujet et du respect et de l'équité envers les clients. C'est lorsque le gestionnaire s'occupe de deux portefeuilles que l'entreprise entre dans une zone plus grise. C'est devenu un conflit d'intérêts, surtout aux États-Unis, car des gestionnaires de fonds qui ont très bien réussi veulent travailler dans le secteur des fonds de couverture. S'ils sont bons, ils peuvent gagner beaucoup plus d'argent.

**Le président :** Dans le sens des propos du sénateur Harb, il n'y a pas de cloisonnement à l'intérieur des entreprises.

**M. Kangas :** Je ne sais pas si ce risque existe au Canada. Il faudrait voir ce que font les sociétés de fonds communs de placement.

**Le sénateur Massicotte :** Que feriez-vous?

**M. Kangas :** Pour répondre rapidement, il faudrait interdire la pratique et la séparer physiquement ou faire quelque chose. Il est difficile de la cloisonner ou de la réglementer.

**M. Kaul :** Notre entreprise s'occupe de positions longues et aussi de fonds à position longue/position courte. Si nous effectuons des transactions des mêmes actions dans les deux fonds, nous les négocions ensemble. Nous suivons une politique d'utilisation équitable pour les transactions de tous nos clients.

**M. Guthrie :** C'est la politique de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Elle est rigoureuse. Pour ceux qui se prennent, c'est un crime grave, pas une petite infraction.

**M. Kaul :** Il en est de même pour la charte des analystes financiers agréés, c'est aussi une politique très importante.

**Le sénateur Angus :** Procèdent-ils à des examens?

**M. Kaul :** Oui, ils font des vérifications.

**Le sénateur Angus :** La synchronisation du marché et les opérations hors délai sont des points qui ont été soulevés relativement aux fonds communs de placement; c'est ce dont vous allez parler, n'est-ce pas, sénateur Harb?

**Le sénateur Harb :** En physique, il y a un principe direct et qui s'applique partout. Tout ce qui monte continue à monter jusqu'au point où il doit redescendre. En ce qui concerne les fonds de couverture, d'après ce que j'ai entendu dire, ici au Canada nous avons un régime solide et nous pouvons faire



However, in Europe as well as in the United States, we were told that this industry is growing at an incredible rate of 30 per cent. It started small and now it is in the trillions, and it is getting into retail and into all kinds of sophisticated types of investment and so on. How long will the party go on? In your estimation, what do you think the government or you as an organization or the securities in Toronto should do in order to prepare a potential safety mechanism in the event that the party comes to an end, if it comes to an end?

**Mr. Guthrie:** Many things are going on. If you asked us where the industry is going in five years, we would say eventually hedge funds would merge into main stream investment management.

Our best competitors come from the long-only space, not Jarislowsky perhaps, because he is not yet interested, but Barclays Investment Counsel has a large hedge fund, huge distribution and a high-quality product, as well as Goldman Sachs, all previously long-only, now doing hedge funds.

Going forward, we see that there will no longer be a designation of hedge funds; there will just be investment management, and this will be an asset class or a way of doing it, like long-only, which is going the way of the dodo, not because it is a bad thing. There is nothing wrong with investing long-only; it is just that you can now buy it for free in exchange-traded funds, ETFs, or index funds, which cost 2 basis points. It has forced the entire industry to differentiate itself from those index funds. That is the first step, which is why everyone had to go somewhere else, not at 2 basis points.

Your other question related to the party. It is not a party; it is just an evolution.

**Mr. Kangas:** We have not had a party. I was at the global hedge fund conference just outside of Toronto and there was an exhibit, a fascinating chart, which I can have emailed to the senators. The chart showed the hedge fund index for the United States over a longer period of time than we currently have an index for in Canada. He showed Scotia Capital's hedge fund index, and it was almost right on the TSX for the last couple of years. Except for what happened on Halloween night, the TSX has been pretty much straight up. A lot of Canadians say, "What do I need a hedge fund for? I hear they have higher fees and I am doing very well."

If we had the index going back to 2000, which is what the exhibitor showed on his longer-term U.S. chart, you would have seen that hedge funds prior to the bear market were almost on top of the S&P 500 index. Then the S&P fell and hedge funds were able to carry their way through. That is

quelque chose ou non. Cependant, en Europe ainsi qu'aux États-Unis, on nous a dit que ce secteur augmentait à un taux de croissance incroyable de 30 p. cent. Il a commencé petit, il fait aujourd'hui des transactions de billions de dollars et il s'intéresse aux petits épargnants et à toutes sortes d'investissements très évolués, et cetera. Pendant combien de temps va durer la fête? Que pensez-vous que le gouvernement ou vous en tant qu'organisation ou la Commission des valeurs mobilières à Toronto devraient faire pour préparer un système de sécurité au cas où la fête prendrait fin, si elle prend fin?

**M. Guthrie :** Il se passe beaucoup de choses. Si vous nous demandez ce que deviendra le secteur dans cinq ans, nous vous répondrons qu'éventuellement les fonds de couverture se fusionneront à la gestion principale des investissements.

Nos plus grands concurrents du secteur des fonds traditionnels, peut-être pas Jarislowsky, parce qu'il n'est pas encore intéressé, mais Barclays Investment Counsel a un gros fonds de couverture, une distribution énorme et un produit de haute qualité, c'est pareil pour Goldman Sachs, qui tous avaient tous auparavant des fonds traditionnels et qui sont passés maintenant aux fonds de couverture.

Pour l'avenir, nous prévoyons qu'il n'y aura plus de désignation pour les fonds de couverture; il n'y aura que la gestion des investissements et ce sera une classe d'actifs ou une méthode, comme les placements à position longue en voie de disparition, pas parce que c'est une mauvaise chose. L'investissement à position longue ne pose aucun problème; seulement que vous pouvez maintenant l'acheter gratuitement dans les fonds cotés en bourse, les FCB, ou fonds indiciels, qui coûtent 2 points de base. Ce qui a obligé tout le secteur à se distinguer de ces fonds indiciels. C'est la première étape, et la raison pour laquelle tout le monde a du partir ailleurs, pas à 2 points de base.

L'autre question faisait référence à une fête. Ce n'est pas une fête; c'est seulement une évolution.

**M. Kangas :** Il n'y a pas eu de fête. J'ai assisté à la conférence internationale sur les fonds de couverture juste en-dehors de Toronto et il y avait un document, un tableau fascinant, que je peux envoyer par courriel aux sénateurs. Le tableau montrait l'indice des fonds de couverture aux États-Unis sur une période plus longue que celle que nous avons aujourd'hui au Canada. Il montrait l'indice des fonds de couverture de Scotia Capitaux qui était pratiquement à l'indice de la Bourse de Toronto pendant les deux ou trois dernières années. À l'exception de ce qui s'est passé la nuit d'Halloween, la Bourse de Toronto a été claire et nette. Beaucoup de Canadiens se sont demandés s'ils avaient besoin d'un fonds de couverture, ils avaient entendu dire que les honoraires étaient plus élevés et ils s'en tiraient très bien.

Si l'indice remontait à l'année 2000 comme le montrait le tableau à long terme pour les États-Unis, on aurait vu qu'avant le marché à la baisse, les fonds de couverture étaient presque en haut de l'indice S&P 500. Puis le S&P s'est effondré et les fonds de couverture ont pu survivre. C'est la raison pour laquelle les

why the other countries say they want something that diversifies. I have seen it happen. The bear market might come around again.

Hedge funds have been growing like Topsy. They have been having a party. I do not know that it will end. It will just be a different way of investing, a better way. Mutual funds have asked for up to 15 per cent short-selling and to still be called a prospectus mutual fund. When will they ask for 20 per cent? When will they ask for 1.5 leverage?

**Senator Goldstein:** I am very happy that you are here, Mr. Guthrie.

You should know, Mr. Chairman — the deputy chair knows this — that Mr. Guthrie's father is a justice of the Superior Court of Montreal and an expert on, amongst other fields, bankruptcy.

**The Chairman:** So we have three generations of great people: Mr. Guthrie, his sons and the grandfather. Aren't we blessed.

**Senator Goldstein:** I have had the pleasure of knowing three.

I want to go back, Mr. Guthrie, to systemic risk. You indicated by way of analogy that all investments are risky, which they certainly are. You used, by way of example, Calgary real estate, 20 times more expensive than it was way back when; and Nortel, which operated like a yo-yo.

This is true of all classes of assets over time, that one can look at Calgary real estate, to use your example, on a day-to-day or week-to-week or month-to-month basis and see what is happening with it; one can look at Nortel on a day-to-day basis and see what is happening to it. However, one cannot really look at the investment of hedge funds. I am talking perhaps less about the short-long funds that are relatively easy to deal with. I am talking more about the derivatives and certain other more sophisticated tools in one's arsenal that are not well known, coupled with the fact that whatever one is doing in Canada may be duplicated, in a way which one does not know, by offshore hedge funds, the result of which is you can find an Amaranth-like phenomenon caused not by an Amaranth that itself went short so significantly, but by a group of hedge funds. There is no way for people to know that that is happening if it is spread throughout the world, which at the moment it is, I think.

**Mr. Guthrie:** We do have measurements of total options outstanding, Bank for International Settlements. That is why we brought you the data. We can tell how fast the asset classes are growing. In that chart, the fastest-growing asset classes were not hedge funds; they were derivatives. We know this and banks know this. As least it is being measured. It is not necessarily true that we do not know where the clustering of risk is happening.

autres pays disent qu'ils veulent le quelque chose qui diversifie. J'ai vu cela arriver. On pourrait se retrouver dans une situation où le marché serait à la baisse.

Les fonds de couverture ont poussé comme de la mauvaise herbe. Ils ont eu une fête. Je ne sais pas quand elle se terminera. Ce sera simplement une façon différente d'investir, une meilleure façon. Les fonds communs de placement ont augmenté jusqu'à 15 p. 100 de ventes à découvert pour être encore appelés fonds communs de placement de prospectus. Quand demanderont-ils 20 p. 100? Quand demanderont-ils un facteur d'amplification de 1,5?

**Le sénateur Goldstein :** Je suis très heureux que vous soyez ici, monsieur Guthrie.

Vous devriez savoir, monsieur le président, — le vice-président le sait — que le père de M. Guthrie est juge à la Cour supérieure de Montréal et est un spécialiste, entre autres choses, de la faillite.

**Le président :** Alors, nous avons trois générations d'illustres personnages : M. Guthrie, ses fils et le grand-père. Quelle bénédiction.

**Le sénateur Goldstein :** J'ai eu le plaisir d'en connaître trois.

Je veux revenir, M. Guthrie, sur les risques systémiques. Vous avez indiqué, pour faire une analogie, que tous les investissements sont risqués, ce qui est certainement vrai. Vous avez utilisé, à titre d'exemple, le marché de l'immobilier de Calgary, qui est 20 fois plus élevé que dans le bon vieux temps; et Nortel qui fluctue comme un yo-yo.

Cela est vrai de toutes les classes d'actifs dans le temps; on peut regarder, pour utiliser votre exemple, l'immobilier de Calgary sur une base quotidienne, ou hebdomadaire, ou mensuelle, et voir en ce qui arrive; on peut examiner les actions de Nortel sur une base quotidienne et voir ce qui arrive. Toutefois, on ne peut pas vraiment examiner l'investissement des fonds de couverture. Je parle peut-être un peu moins des fonds à position longue-position courte qui sont relativement faciles à traiter. Je parle davantage des dérivés et de certains autres outils plus évolués faisant partie de l'arsenal de quelqu'un et qui ne sont pas bien connus, et ceci en conjonction avec le fait que tout ce que quelqu'un fait au Canada peut être reproduit, d'une façon que l'on ne connaît pas, par des fonds de couverture étrangers, ce qui a pour résultat que vous pourriez trouver un phénomène semblable à celui d'Amaranth causé non pas par un fonds Amaranth qui a lui-même chuté de manière si substantielle, mais par un groupe de fonds de couverture. Il n'y a aucune façon que les gens puissent savoir que cela arrive si cela se fait partout dans le monde, ce qui est le cas à l'heure actuelle, je pense.

**M. Guthrie :** Nous avons des mesures des encours totaux, de la Banque des règlements internationaux. C'est pourquoi nous vous avons apporté les données. Nous pouvons dire à quelle vitesse les classes d'actifs croissent. Dans ce tableau, les classes d'actifs dans la croissance était la plus rapide n'étaient pas les fonds de couverture; c'était les dérivés. Nous savons cela et les banques le savent. Au moins, on le mesure. Ce n'est pas nécessairement vrai que nous ignorons où se fait le regroupement des risques.

**Senator Goldstein:** It is being measured, but not on a day-to-day basis. Short interest versus on the New York Stock Exchange is published once a month.

**Mr. Guthrie:** Yes. That would be probably one of the most primitive measures. It is one of those lagging indicators where no one has told the TSX to get with it and do it faster. The option data and the over-the-counter market is pretty real-time, the futures market. These are very sophisticated, real-time, global markets that settle instantaneously, before the trade is even finished. That data is known.

I am sure that the Federal Reserve Bank monitors that data very closely. The only thing I can offer in terms of clustering of risk is that when we all begin to have the same opinion about anything, then we have clustering. When everyone's interests align as to both the time of my retirement and the risk budget I can have, and my opinion as is the same as everyone else's, such as it was with the Internet, then we have risk.

With hedge funds, we have been trying to say that there are enough different players. To get a coincident bubble of risk bets in that industry is less likely than in the industries about which we have spoken before, which are traditional asset classes where everybody, without knowing, is participating in a bubble. They are the ones to worry most about.

Our being here and talking about the option market is a good thing, but it probably is not where the risk is right now. It is probably something we have not seen yet, unfortunately. I do not know that it would be just because of hedge funds that that would continue to happen.

**Senator Goldstein:** What role does the custodian play? I understand it to be a passive role. There is no oversight or supervisory role, is there?

**Mr. Guthrie:** No, that is not the case with ours. It is not the case with IDA at all.

**Senator Goldstein:** Tell us what the role would be.

**Mr. Guthrie:** It is their capital. Their role would be to monitor the risk allocated to each of their clients, which would be us, in an aggregate sense. It would apply to their balance sheet, as any other bank. In this case, prime brokers have an allocation of risk to corporate finance and merchant banking, and somewhere at the top of the bank is someone measuring that risk budget. They are monitoring very closely how much their exposure is.

**Senator Goldstein:** Do they set off their own risks?

**Mr. Guthrie:** Yes, absolutely.

**Senator Goldstein:** Do they deal with counterparty transactions?

**Le sénateur Goldstein :** On le mesure, mais pas sur une base quotidienne. La position à découvert par rapport à la Bourse de New York est publiée une fois par mois.

**M. Guthrie :** Oui. Cela serait probablement une des mesures les plus primitives. Il s'agit de l'un de ces indicateurs tardifs pour lesquels personne n'a dit à la Bourse de Toronto de se retrousser les manches et de faire les choses rapidement. Les données sur les options et le marché hors bourse sont presque en temps réel, le marché des contrats à terme. Il s'agit de marchés mondiaux, en temps réel, très évolués qui se règlent instantanément, avant même que la transaction soit terminée. Ces données sont connues.

Je suis certain que la Federal Reserve Bank suit ces données de très près. La seule chose que je peux offrir en termes de regroupement du risque, c'est que lorsque nous commençons tous à avoir la même opinion à propos de n'importe quoi, alors, nous avons un regroupement. Lorsque les intérêts de tout le monde s'alignent à la fois par rapport au moment de ma retraite et au budget de risque que je peux avoir, et mon opinion est la même que tous le monde, comme c'était le cas avec Internet, alors nous avons un risque.

Dans le cas des fonds de couverture, nous avons essayé de dire qu'il y a suffisamment d'acteurs différents. Obtenir une bulle coïncidente de paris sur le risque dans cette industrie est moins vraisemblable que dans le cas des industries dont nous avons parlé auparavant, qui sont les classes d'actifs traditionnelles où tout le monde participe, sans le savoir, à une bulle. C'est de celles-là qu'il faut surtout s'inquiéter.

Le fait que nous soyons ici pour parler du marché des options est une bonne chose, mais ce n'est probablement pas dans ce marché que se trouvent les risques à l'heure actuelle. C'est probablement quelque chose que nous n'avons pas encore vu, malheureusement. Je ne pourrais pas dire que c'est uniquement à cause des fonds de couverture que le monde continu d'exister.

**Le sénateur Goldstein :** Quel rôle joue le gardien? Je crois comprendre qu'il s'agit d'un rôle passif. Il n'y a pas de rôle de surveillance ou de supervision, n'est-ce pas?

**M. Guthrie :** Non, ce n'est pas le cas avec les nôtres. Ce n'est pas du tout le cas avec l'ACCOVAM.

**Le sénateur Goldstein :** Dites-nous quel est le rôle.

**M. Guthrie :** C'est leur capital. Leur rôle serait de surveiller le risque attribué à chacun de leurs clients, c'est-à-dire nous, dans un sens global. Cela s'appliquerait à leur bilan, comme c'est le cas de n'importe quelle autre banque. Dans ce cas, les courtiers de règlement disposent d'une allocation de risques pour le financement d'entreprises et les services bancaires d'investissement et quelque part dans les échelons supérieurs de la banque, il y a quelqu'un qui mesure ce budget de risques. Leur exposition est surveillée très étroitement.

**Le sénateur Goldstein :** Est-ce qu'ils fixent leurs propres risques?

**M. Guthrie :** Oui, absolument.

**Le sénateur Goldstein :** Est-ce qu'ils s'occupent de transactions de contrepartie?



**Mr. Guthrie:** They set it off by time, long versus short duration; they set it off by different clients, by virtue of the different approaches we are all using. That is not just an oversight; that is an actual profit-centred occupation. They are on it.

**Mr. Kaul:** They are probably the most regulated; the Market Regulation Services, RS, looks at the custodian, as well as the Montreal Exchange, the OSC, the IDA. Everybody regulates the custodian. That is where the primary control is in terms of the capital adequacy margin lending. They are very much regulated and they are the centre of where all the cash is flowing through.

**Mr. Guthrie:** Margin calls happen to us, as anyone else, just like in the long-only space, every day.

**Senator Massicotte:** Obviously, the sector is hot. I agree; it is another asset class, and I agree with allowing a lot of freedom. Let me make a hypothesis. Every 10 or 20 years we have a new theory or monetary policy and we find out 10 or 15 years later that it did not work. The way you look at it now is you cannot lose. You are obviously hedging. Suppose that five years from now this is a disaster. What is it that went wrong? I am not talking about fraud, which is hard. What is it that will have gone wrong if, five years from now, people are upset and governments are really clamping down harshly on your sector, which allows immense freedom, contrary to many other funds?

**Mr. Guthrie:** We already have opinions, so thank you for asking. The fact that capital will outrun the rest of us is the biggest part of this — that capital unfettered makes the world go too fast, as when a hedge fund restructures Stelco at its pace, as opposed to our pace. These are the important things we have to talk about here; and that is usually when the restrictions start to happen. Whether we are talking about private equity funds or hedge funds, when they participate in corporate restructurings that affect real people at a faster timetable than most people can even imagine, that is when the push-back starts to happen.

**Senator Massicotte:** In other words, given that capital has no citizenship or feelings and given the lack of structure to it, it might not necessarily be in society's best interests. Is that what you are saying?

**Mr. Guthrie:** That is a very difficult thing to agree with, because there are huge benefits to having capital lead us certain places. We would not have built the Internet as quickly as we did without unfettered access to capital. Nortel went up and down, but along the way we built the Internet. It was not government spending that built it, so it got done.

**M. Guthrie :** Ils le fixent dans le temps, une durée longue par rapport à une durée courte; ils le fixent en fonction des différents clients, en vertu des différentes approches que nous utilisons tous. Ce n'est pas seulement une surveillance; il s'agit d'une véritable occupation axée sur le profit. Ils en profitent.

**M. Kaul :** Ce sont probablement ceux qui sont le plus réglementés; les Services de réglementation du marché, RS, examinent le gardien, ainsi que la Bourse de Montréal, la CVMO, l'ACCOVAM. Tout le monde réglemente le gardien. C'est là que se trouve le point de contrôle primaire en termes de prêt sur marge et de suffisance du capital. Ils sont hautement réglementés et constituent les centres par lesquels transitent toutes les liquidités.

**M. Guthrie :** Les appels de marge nous arrivent à nous aussi, comme à tout de monde, tout comme dans le secteur réservé à la position longue, tous les jours.

**Le sénateur Massicotte :** De toute évidence, le secteur est chaud. Je suis d'accord avec vous. Il s'agit d'une autre classe d'actifs, et je suis d'accord pour dire qu'il faut accorder beaucoup de liberté. Laissez-moi faire une hypothèse. Tous les 10 ou 20 ans, nous avons une nouvelle théorie pour une nouvelle politique monétaire et nous constatons 10 ou 15 ans plus tard que cela n'a pas fonctionné. La façon de voir les choses maintenant, c'est que vous ne pouvez pas perdre. Vous faites évidemment de la couverture. Supposons que dans cinq ans, il y a un désastre. Qu'est-ce qui a mal tourné? Je ne parle pas de fraude, ce qui est difficile. Qu'est-ce qui aura mal tourné si, dans cinq cas d'aujourd'hui, les gens sont bouleversés et que les gouvernements resserrent véritablement la vis sur votre secteur, qui permet une immense liberté, contrairement à de nombreux autres fonds?

**M. Guthrie :** Nous avons déjà des opinions, alors merci d'avoir posé la question. Le fait que le capital va plus vite que nous tous est la plus grande partie de cette question — ce capital sans entrave fait en sorte que le monde bouge trop rapidement, comme lorsque le fonds de couverture restructurent Stelco à son propre rythme, par opposition au nôtre. Il y a des choses importantes dont nous devons parler ici; et c'est habituellement à ce moment-là que les restrictions commencent à apparaître. Que nous parlions de fonds de souscriptions privées ou de fonds de couverture, lorsqu'ils interviennent dans la restructuration d'entreprises qui touchent des personnes réelles dans un échéancier encore plus rapide que ce que la plupart des gens peuvent s'imaginer, c'est là que l'on commence à résister.

**Le sénateur Massicotte :** En d'autres mots, du fait que le capital n'a pas de citoyenneté ou de sentiments et étant donné son manque de structures, il pourrait ne pas être nécessairement dans l'intérêt de la société. Est-ce ce que vous dites?

**M. Guthrie :** Il est très difficile d'être d'accord avec vous, parce qu'il y a d'énormes avantages à laisser le capital nous amener à certains endroits. Nous n'aurions pas bâti l'Internet aussi rapidement que nous l'avons fait sans un accès sans entrave au capital. Nortel a fluctué, mais chemin faisant, nous avons bâti l'Internet. Ce n'est pas le gouvernement qui a dépensé son argent pour le bâtir, alors, cela s'est fait.

It is difficult to balance those two, but you need both. You need capital to lead and you need people to say maybe it is too fast or maybe it is the wrong spot.

**Senator Massicotte:** Mr. Kangas, how would you answer that question?

**Mr. Kangas:** I guess there are two things. Is there some implosion of this growing hedge fund? One thing can be returns just eroding — not anyone's capital deteriorating, but the hedge fund managers cannot justify their higher fees.

**Senator Massicotte:** Because of competition?

**Mr. Kangas:** Everybody is in it; and they are all long-short or doing whatever, and there are no more returns for which investors are willing to pay a premium fee. There is no question the fees are higher in this than in a conventional index fund.

**Senator Massicotte:** I was looking for something very negative. I consider that to be good news, not bad news.

**Mr. Kangas:** That would change the industry. Capital would leave to find better returns. The other thing is that maybe for some of the investments — I think both you and Mr. Guthrie may be hinting at this — managers seeking a return are often called activist shareholders now, getting on to company boards because they perceive the company to be undervalued. It is much like the leveraged buyout, LBO, craze that we went through. Fire that management team, put a new team in, lever it up, fire a bunch of employees — are those good socially for us? Free markets tend to balance those out over time. Do you regulate that away? I do not know that you can.

**Mr. Guthrie:** There is a natural equilibrium. It is not possible for all managers to successfully run hedge funds. If you are running a skill-based program, there is a maximum limit that the market can bear. If you need a certain skill set to create a gap between your good and your shorts, you maybe have a 10 per cent to 15 per cent maximum on the participants in the hedge funds, basically.

**The Chairman:** I do apologize; we only have less than a half hour for our next witness. I only have one question, if you can answer it in one word; it is a key question. We heard from the derivatives market in Montreal that they have a clearing house, and a formula to hedge risks there. Would you fellows be in favour of a clearing house dealing with your business? If you want to consider the question, take a look at the transcript from the

Il est difficile d'équilibrer ces deux éléments, mais vous avez besoin des deux. Vous avez besoin du capital pour prendre la tête et vous avez besoin de gens pour dire que, peut-être, c'est trop rapide ou que, peut-être, ce n'est pas au bon endroit.

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur Kangas, comment répondriez-vous à cette question?

**M. Kangas :** Je suppose qu'il y a deux choses. Y a-t-il une implosion de ce fonds de couverture en croissance? Une chose, c'est peut-être des rendements qui s'érodent tout simplement — et non pas la détérioration du capital de quiconque, mais les gestionnaires de fonds de couverture ne peuvent justifier leurs frais plus élevés.

**Le sénateur Massicotte :** À cause de la concurrence?

**M. Kangas :** Tout le monde est dans le coup; mais ils sont tous dans la position longue-position courte ou faisant quoi que ce soit d'autre, et il n'y a plus de rendements pour lesquelles les investisseurs sont prêts à payer une prime. Il ne fait aucun doute que les frais sont plus élevés dans ce secteur que dans celui des fonds indiciaires traditionnels.

**Le sénateur Massicotte :** Je suis à la recherche de quelque chose de très négatif. Je considère cela comme des bonnes nouvelles, et non des mauvaises.

**M. Kangas :** Cela changerait l'industrie. Le capital partirait pour trouver de meilleurs rendements. L'autre chose, c'est que peut-être que pour certains des investissements — je pense que vous et M. Guthrie pourriez faire allusion à cela —, des gestionnaires cherchant un rendement, qui sont souvent appelés des actionnaires activistes à l'heure actuelle, deviennent membre des conseils de direction des entreprises parce qu'ils perçoivent que l'entreprise est sous-évaluée. Cela ressemble beaucoup à la folie passagère des acquisitions par emprunt que nous avons connue. Congédiez cette équipe de gestionnaires, mettez en place une nouvelle équipe, relevez l'entreprise, congédiez un paquet d'employés —, est-ce que ce sont de bonnes choses pour nous au plan social? Les libres marchés ont tendance à équilibrer ces choses dans le temps. Est-ce que vous pouvez réglementer les choses pour que cela n'arrive pas? Je ne pense pas que vous puissiez le faire.

**M. Guthrie :** Il y a un équilibre naturel. Il n'est pas possible à tous les gestionnaires de gérer avec succès des fonds de couverture. Si vous exécutez un programme fondé sur les compétences, il y a une limite maximale que le marché peut accepter. Si vous avez besoin d'un certain ensemble de compétences pour créer un écart entre votre produit et votre position courte, vous avez peut-être un maximum de 10 à 15 p. 100 de participants dans le fonds de couverture, essentiellement.

**Le président :** Veuillez m'excuser; il nous reste moins d'une demi-heure pour notre prochain témoin. Je n'ai qu'une question, si vous pouvez y répondre en un mot; c'est une question clé. Nous avons entendu des représentants du marché des dérivés de Montréal dire qu'ils ont une chambre de compensation et une formule pour couvrir les risques là-bas. Est-ce que vous seriez en faveur d'une chambre de compensation dans votre secteur

session with the Montreal Exchange. We went into this question extensively and we do not expect you to answer right away. You can come back and say yes, no or maybe.

I want to thank your sons, Mr. Guthrie, for being so patient, intelligent and thoughtful. William is gone but Caleb is still here. We are delighted that they could come and spend the time with us without falling asleep. Thank you very much.

Our next witness, Colleen Moorehead, is the president and CEO of Nexient Learning Inc. and the representative of a task force that is looking to modernize securities legislation in Canada. Welcome, Ms. Moorehead, and thank you for your patience.

**Colleen Moorehead, President and CEO, Nexient Learning Inc. and Representative of the Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada:** Thank you. I appreciate having a chance to speak to you on behalf of the Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada.

By way of background and context to my comments, 16 months ago the Investment Dealers Association, IDA, charged us with studying how we in Canada could modernize our securities regulation and how we could enhance or maintain the competitiveness of our capital markets. I was lucky enough to have the privilege to serve as a committee member on this task force, under Tom Allen's chairmanship, to work with some of the most respected experts in the capital markets — not just in Canada, but anywhere.

A lot of work went into the project, and we had the benefit of unprecedented amounts of expert data to support and form the basis of our work. The culmination of this process was our report, which was called *Canada Steps Up*. We called it that because we wanted it to be more than just a report on the state of our capital markets, or more than just a compendium of all those expert recommendations; we wanted it to be a call to action for the stakeholders.

The context of my comments is that we believe that in Canada there is a "made in Canada" discount that is holding us back. Currently, our capital markets are operating under a burden of cumbersome compliance regulations, uncoordinated, uneven enforcement and, frankly, too many investors who are not adequately informed. We called it the made-in-Canada discount because it undermines the value of our capital markets by increasing the cost of capital to Canadian issuers.

d'activité? Si vous voulez étudier la question, jetez un coup d'oeil sur la transcription de la réunion avec la Bourse de Montréal. Nous avons discuté de cette question en détail et nous ne nous attendons pas à une réponse immédiate de votre part. Vous pouvez nous répondre plus tard pour nous dire oui, non ou peut-être.

Je veux remercier vos fils, M. Guthrie, d'être aussi patients, intelligents et attentionnés. William est parti, mais Caleb est toujours présent. Nous sommes enchantés qu'ils aient pu venir passer du temps avec nous sans tomber endormis. Merci beaucoup.

Notre prochain témoin, Mme Colleen Moorehead, est présidente-directrice générale de Nexient Learning Inc. et est représentante du groupe de travail qui examine la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada. Soyez la bienvenue, madame Moorehead, et merci de votre patience.

**Colleen Moorehead, présidente-directrice générale, Nexient Learning Inc. et représentante du Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada :** Merci. Je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous parler au nom du Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs mobilières au Canada.

À titre d'information générale et de contexte pour mes observations, il y a 16 mois, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'ACCVAM, nous a chargés d'étudier comment nous pourrions, au Canada, moderniser notre réglementation des valeurs mobilières et comment nous pourrions accroître ou maintenir la compétitivité de nos marchés financiers. J'ai eu assez de chance pour avoir le privilège de siéger à titre de membre d'un comité de ce groupe de travail, sous la présidence de M. Tom Allen, et de travailler avec certains des spécialistes les plus respectés dans le domaine des marchés financiers — non seulement au Canada, mais partout également.

Beaucoup de travail a été consacré à ce projet et nous avons profité d'une quantité de données expertes sans précédent pour étayer et former la base de notre travail. Ce processus a culminé par la publication de notre rapport intitulé *Le Canada s'engage*. Nous l'avons intitulé ainsi parce que nous voulions qu'il soit davantage qu'un simple rapport sur la situation de nos marchés financiers et davantage qu'un simple recueil de toutes ces recommandations d'experts; nous voulions qu'il soit un appel à l'action pour les intervenants.

Le contexte de mes observations, c'est que nous croyons qu'il existe au Canada un rabais « fait au Canada » qui nous retient. À l'heure actuelle, nos marchés financiers fonctionnent sous le fardeau d'une lourde réglementation en matière de conformité, non coordonnée, dont la mise en application est inégale et, franchement, un trop grand nombre d'investisseurs ne sont pas suffisamment informés. Nous avons appelé cela un rabais fait au Canada parce qu'il vient miner la valeur de nos marchés financiers en augmentant le coût des capitaux pour les émetteurs canadiens.



The crux of this report was to transform the made-in-Canada discount to a made-in-Canada premium. Specifically, we made 65 recommendations, and today I have been asked to address our recommendation on hedge funds. That is the context of the way the work was done.

As you know, hedge funds are a new and emerging product that can help make our markets more competitive. That was the context of the task force mandate. Simply put, the more products that are available for investors to choose, the greater investor participation and the more competitive our markets.

The other thing to note is that the hedge fund industry represents a highly valuable pool of talent in Canada's capital markets, which needs to be fostered and not discouraged from conducting legitimate operations in Canada. Therefore, we take the view that the pool of investors permitted should be as large as possible. We also take the view that investors should make investment choices within a regulatory framework that promotes transparency, investor protection and sound management and governance.

We believe that it is time to establish a regulatory framework to allow hedge funds to be sold to the public, just as the regulatory framework was created for mutual funds. Our recommendations were focused on retail investors and not the exempt market.

We made the point that hedge funds were formerly for the super wealthy. The average retail investor now sees them as potential investment products. Unfortunately, hedge funds are loosely regulated and poorly understood by many investors.

Up until now, there have been few offerings of hedge funds by way of prospectus. For all intents and purposes, members of the investing public who can invest in hedge funds are wealthy Canadians who meet the accredited investor definition under National Instrument 45-106 or who have the means of investing more than \$150,000.

One important variance to the above is with respect to principal protected notes, or PPNs. Currently, Canadian investors, regardless of wealth, are allowed to purchase complex structured investment products, such as principal protected notes, linked to hedge funds via the back door without the protections afforded by securities laws because they are structured as evidence of deposits and therefore are considered exempt securities. Direct investments in hedge funds, on the other hand, are limited to investors who qualify to purchase an exempt security — in other words, the wealthy. This state of affairs struck us as ill-advised and contradictory.

Le point saillant de ce rapport était de transformer le rabais fait au Canada en une prime faite au Canada. Plus spécifiquement, nous avons formulé 65 recommandations et aujourd'hui, on m'a demandé de parler de nos recommandations sur les fonds de couverture. Voilà le contexte qui entoure la façon dont le travail a été effectué.

Comme vous le savez, les fonds de couvertures sont des produits relativement nouveaux en émergence qui peuvent aider à rendre nos marchés plus compétitifs. C'était le contexte du mandat du groupe de travail. Pour dire les choses simplement, plus il y a de produits parmi lesquelles les investisseurs peuvent choisir, plus la participation des investisseurs sera grande et plus nos marchés seront compétitifs.

L'autre chose qu'il faut noter, c'est que l'industrie des fonds de couverture représente un bon nombre d'acteurs compétents sur les marchés financiers canadiens, et ces derniers doivent être encouragés, plutôt que découragés, à exercer des activités légitimes au pays. Par conséquent, nous sommes d'avis que le groupe d'investisseurs autorisés devrait être aussi étendu que possible. Nous sommes également d'avis que les investisseurs devraient faire des choix d'investissement dans un cadre réglementaire qui favorise la transparence, la protection de l'investisseur, la saine gestion et la saine gouvernance.

De croyons qu'il est temps d'établir un cadre réglementaire pour permettre la vente des fonds de couverture au grand public, tout comme un cadre de réglementation a été créé pour les fonds communs de placement. Nos recommandations sont centrées sur les épargnants et non sur le marché des opérations dispensées.

Nous avons indiqué qu'auparavant, les fonds de couverture étaient réservés aux personnes très fortunées. L'épargnant moyen les voit maintenant comme des produits d'investissement potentiels. Malheureusement, les fonds de couverture ne sont pas réglementés de manière très stricte et sont mal compris par de nombreux investisseurs.

Jusqu'à maintenant, il y a eu peu d'émissions de fonds de couverture au moyen d'un prospectus. À toutes fins pratiques, les sous-groupes d'investisseurs qui peuvent investir dans des fonds de couverture sont des Canadiens fortunés qui répondent à la définition d'investisseur qualifié au sens de la Norme canadienne 45-106 ou qui ont les moyens d'investir plus de 150 000 \$.

Une variation importante par rapport à ce qui précède concerne les billets à capital protégé. À l'heure actuelle, les investisseurs canadiens, peu importe leur richesse, sont autorisés à acheter des produits d'investissement structurés complexes, comme les billets à capital protégé, qui sont liées au fond de couverture par la porte arrière sans les protections conférées par les lois sur les valeurs mobilières parce qu'ils sont structurés comme des titres constatant un dépôt et, par conséquent, sont considérés comme des titres dispensés. Par ailleurs, les investissements directs dans les fonds de couverture sont limités aux investisseurs qualifiés pour acheter des titres dispensés — en d'autres mots, les personnes fortunées. Cette situation nous apparaît mal avisée et contradictoire.

How, then, does the task force see the features of the new regulatory framework for hedge funds? In our view, it would focus on, first, transparent disclosure to help retail investors make informed decisions. That would include a number of elements: first, full disclosure of all performance, management, administrative, referral and other fees, including the compensation of the investment adviser and manager; second, a description of the relationship between the hedge fund manager, adviser, administrator, prime broker and appropriate cautionary language regarding conflicts of interest between them; third, mandatory disclosure of any side letter or other collateral agreements between the funds and investors who receive special fees or liquidity arrangements; fourth, a description of the mechanism by which funds assets are valued; fifth, a description of the fund structure and its investment strategies; and sixth, in the case of principal protected note products linked to hedge funds, a full description of the underlying investment incorporating all of the features listed above.

The second area of focus would be to provide better investor protection by first regulating the sale of principal protected notes where the economic value is based on the underlying hedge fund according to the nature of the underlying investment rather than according to the exempt character of the related principal protected note in which the investment is actually wrapped. It would allow sales to the exempt market but not treat the securities as an exempt security. Second, it would require all advisers selling hedge funds and other structured products to demonstrate that they understand these products by satisfying certain proficiency requirements. In other words, it is know your product.

The third area of focus would be to increase regulatory oversight as to reduce the very real risk of inadequate capitalization, inappropriate internal controls and governance procedures.

Hedge funds are particularly vulnerable to operational risks associated with poor management, but there currently is no safeguard in place to ensure a hedge fund manager has adequate capitalization, appropriate internal controls or, at the most basic level, whether the manager's principals are fit to manage an investor's money. Accordingly, we recommend that consideration be given to the registration of hedge fund managers to ensure appropriate regulatory oversight of the manager as well as the fund's capitalization and governance procedures.

Alors, comment le groupe de travail voit-il les caractéristiques du nouveau cadre réglementaire pour les fonds de couverture? À notre avis, il devrait se concentrer, premièrement, sur une information transparente pour permettre aux épargnants de prendre des décisions éclairées. Cela devrait comprendre un certain nombre d'éléments : premièrement, la communication de l'information complète concernant tous les frais et toute la rémunération, notamment la rémunération au rendement, les frais de gestion, les frais administratifs et les commissions d'intermédiaire, y compris la rémunération du conseiller en placement et du gérant; deuxièmement, la description de la relation existante entre le gérant de fonds de couverture, le conseiller, l'administrateur et le courtier de règlement et l'inclusion d'une mise en garde appropriée au sujet de tout conflit d'intérêts entre eux; troisièmement, la communication obligatoire de toute contre-lettre ou d'autres conventions accessoires intervenues entre le fonds de couverture et les épargnants bénéficiant d'ententes particulières en matière de frais ou de liquidité; quatrièmement, la description du mécanisme permettant d'évaluer l'actif du fonds de couverture; cinquièmement, une description de la structure du fonds de couverture et de ses stratégies de placement; et sixièmement, dans le cas de billets à capital protégé liés à des fonds de couverture, une description complète du fonds de couverture et du fonds de fonds de couverture sous-jacent présentant toutes les caractéristiques indiquées ci-dessus.

Le deuxième domaine d'intérêt devrait être de fournir une meilleure protection à l'investisseur en réglementant d'abord la vente des billets à capital protégé dont la valeur économique est fondée sur un fond de couverture sous-jacent selon la nature du placement sous-jacent plutôt qu'en fonction de la dispense relative au billet à capital protégé connexe qui couvre le placement sous-jacent. Cela permettrait la vente sur le marché des opérations dispensées, mais ne permettrait pas de considérer les titres comme des titres dispensés. Deuxièmement, le cadre réglementaire exigerait que tous les conseillers qui vendent des fonds de couverture et d'autres produits structurés répondent à certaines exigences de compétence afin de s'assurer qu'ils comprennent adéquatement les produits qu'ils vendent. En d'autres mots, connaissez votre produit.

En troisième lieu, il faudrait s'employer à intensifier la surveillance réglementaire afin de réduire les risques très concrets associés à une structure du capital inadéquate, des contrôles internes inappropriés et des procédures de gouvernance déficientes.

Les fonds de couverture sont particulièrement vulnérables aux risques opérationnels découlant d'une mauvaise gestion, mais aucune mesure de protection ne permet de s'assurer que le gérant d'un fonds de couverture dispose d'une structure du capital adéquate, de contrôles internes appropriés ou, tout au moins, de gestionnaires aptes à gérer l'argent des investisseurs. En conséquence, nous recommandons que l'on envisage l'inscription des gérants de fonds de couverture afin d'assurer un niveau adéquat de surveillance par les organismes de réglementation à l'égard des activités du gérant, de la structure de son capital et de ses procédures de gouvernance.

We are well aware that a similar U.S. proposal related to the registration of hedge fund advisers, not managers, met with resistance and judicial intervention. In Canada, as we know, advisers have been registered for a very long time.

The task force is recommending that all securities regulators in Canada undertake empirical and rigorous cost-benefit analysis on the introduction of any new rules. We have not undertaken — and the task force did not undertake — such an analysis and that should happen before any new rules are brought forward.

Those are my formal comments. I would be delighted to take your questions.

**Senator Massicotte:** I would like to ask you the same question I asked of another witness. Let us say that five years from now hedge funds hit the wall and people are upset and they lose money but not because of fraud. What is the weak point in the structure of hedge funds as it exists today?

**Ms. Moorhead:** The hedge fund asset class is an important asset class, an emerging asset class in Canada. Our recommendation revolved around access to that asset class in a framework that included disclosure. If disclosure, transparency, good governance procedures and controls are there, then based on the recommendation we made we think there would potentially be a lower likelihood of that type of outcome because there is a regulatory regime in which a retail investor is making an informed choice.

**Senator Massicotte:** Since you are concentrating on retail investors, I gather you are reasonably comfortable that the exempt provisions for the wealthy individual as currently defined are adequate and that they have no further need for fuller disclosure. Is that accurate?

**Ms. Moorhead:** That is accurate.

**Senator Massicotte:** In your mind, they are sophisticated enough. In spite of the fact that these funds have immense freedom and significant fees with immense leverage, they are okay, they are smart enough to know what they are getting into.

**Ms. Moorhead:** When the task force reviewed it, we used external research. We used André Fok Kam and Wes Voorheis, who also did some work on the two particular incidents in Canada.

Based on the research, we concluded that the informed investor, the sophisticated, institutional investor, is making decisions and has the ability to do a deep due diligence. Our view is that hedge funds continue to be an important asset class

Par ailleurs, nous sommes conscients qu'une proposition similaire, exigeant que les gérants des fonds de couverture soient inscrits à titre de conseillers aux États-Unis, a soulevé des réticences et a finalement été soumise à l'intervention du tribunal. Au Canada, comme nous le savons, les conseillers financiers sont assujettis à ce processus d'inscription depuis très longtemps déjà.

Le groupe de travail recommande que tous les organismes de réglementation des valeurs mobilières au Canada réalisent une analyse coûts-avantages rigoureuse avant la mise en œuvre de toute nouvelle réglementation. Nous n'avons pas procédé à une telle analyse — pas plus que le groupe de travail d'ailleurs — et cela devrait être fait avant que de nouvelles règles soient mises de l'avant.

Voilà qui termine mes remarques préliminaires. Je serais très heureuse de répondre à vos questions.

**Le sénateur Massicotte:** J'aimerais débiter avec la même question que j'ai déjà posée à un autre témoin. Supposons que dans cinq ans les fonds de couverture déraillent complètement et que les gens en viennent à regretter d'y avoir investi leurs économies, sans que cette situation ne soit attribuable à une fraude. Quel est le maillon faible de la structure des fonds de couverture dans leur forme actuelle?

**Mme Moorhead :** Les fonds de couverture constituent une classe d'actifs importante qui est en pleine émergence au Canada. Notre recommandation visait notamment l'accès à ces fonds à l'intérieur d'un cadre prévoyant la divulgation de l'information. S'il y a une divulgation, transparence, saines procédures de gouvernance et contrôles appropriés, nous estimons, dans le contexte de la recommandation que nous avons formulée, que les risques qu'une telle situation se produise seraient réduits étant donné que l'épargnant pourrait faire un choix éclairé à l'intérieur d'un cadre réglementaire.

**Le sénateur Massicotte :** Comme vous parlez surtout du public investisseur, j'en conclus que vous avez de bonnes raisons de croire que les dispenses prévues pour les investisseurs prospères tels que définies actuellement sont adéquates et n'exigent pas de modalités plus rigoureuses en matière de divulgation. Est-ce bien cela?

**Mme Moorhead :** C'est exact.

**Le sénateur Massicotte :** À votre avis, ces dispositions sont assez précises. Malgré le fait que ces fonds soient assortis d'une marge de manœuvre considérable et de frais importants qui ont un effet de levier énorme, il n'y a aucun problème; leurs gestionnaires sont suffisamment avisés pour savoir de quoi il en retourne.

**Mme Moorhead :** Pour l'examen de ces questions, notre groupe de travail a fait appel à des experts conseils de l'extérieur. Nous avons eu recours à André Fok Kam et Wes Voorheis, qui se sont également penchés sur les deux incidents survenus au Canada.

À la lumière de leurs travaux, nous avons conclu que l'investisseur bien avisé, l'investisseur institutionnel, est capable de prendre des décisions en faisant montre de toute la diligence voulue. Nous estimons que les fonds de couverture demeurent une



globally. Having access to that with the suggested regulatory regime is what we should do to modernize our markets. Our markets are global. We compete globally for assets.

**Senator Massicotte:** You talk about the public offering of hedge funds. My understanding is that any public offering of securities needs to go by way of prospectus. You basically list six items which should be disclosed on that prospectus. I am not an expert on that, but I gather that the current requirements by the securities commission on prospectus would not have provided those five issues; is that right? I would have thought the prospectus as currently structured would have provided that information. I gather that is not the case, or you would not have recommended it.

**Ms. Moorhead:** I want to be careful to answer that question correctly.

The retail customer accesses the asset class today predominantly through principal protected notes. That asset class, for retail participants, does not have the safeguards that you have just listed.

**Senator Massicotte:** My understanding is that that is only because the banks are the principal distributor. Given that they are regulated under the Bank Act and not under the securities commission, that is why there is no prospectus; is that right?

**Ms. Moorhead:** That is the form versus substance argument, yes. That is where retail is investing today.

**Senator Goldstein:** Are you aware of whether there would be any resistance on the part of banks for the principal protected notes to be subject to registration and a prospectus? Did your task force canvass that issue?

**Ms. Moorhead:** I am not aware of a specific response from the banking community on that.

As part of the task force consultation, we had an open forum facilitated by André Fok Kam. We had representatives from prime brokers, custodians and bank representation, and there was an open dialogue around principal protected notes.

**Senator Goldstein:** Was there no specific concern about resistance on the part of the chartered banks?

Not that chartered banks really market those things, but on the part of others who are marketing them? I am thinking for instance of the situation of Portus where they were essentially a marketing operation that purported to market principal protected notes but they were not principal protected notes at all, as I understand it.

**Ms. Moorehead:** Right.

classe d'actifs importante à l'échelle planétaire. Pour moderniser nos marchés, il nous faut offrir l'accès à ces actifs à l'intérieur du régime réglementaire proposé. Nos marchés sont mondiaux. C'est la concurrence mondiale que nous devons soutenir pour avoir accès à ces actifs.

**Le sénateur Massicotte :** Vous parlez de l'offre publique de fonds de couverture. J'ai toujours cru que toute offre publique de valeurs mobilières exigeait l'émission d'un prospectus. Vous énumérez six éléments qui doivent apparaître dans ce prospectus. Je ne suis pas expert en la matière, mais j'en conclus que ces éléments ne sont pas compris dans les exigences actuelles de la Commission des valeurs mobilières concernant les prospectus. Est-ce que je me trompe? J'aurais pensé que ces informations se seraient retrouvées dans le prospectus tel que structuré actuellement. Je suppose que ce n'est pas le cas, sinon vous n'auriez pas fait cette recommandation.

**Mme Moorhead :** Je vais prendre bien soin de répondre correctement à cette question.

À l'heure actuelle, le public investisseur a généralement accès à cette classe d'actifs par le truchement de billets à capital protégé. Pour l'épargnant investisseur, cette classe d'actifs n'offre donc pas les protections que vous venez d'énumérer.

**Le sénateur Massicotte :** Je pense que cela est uniquement attribuable au fait que les banques jouent le rôle de placeur principal. Elles sont régies par la Loi sur les banques, plutôt que par la réglementation de la Commission des valeurs mobilières, et c'est ce qui explique l'absence de prospectus. Est-ce bien cela?

**Mme Moorhead :** C'est l'argument de la forme par rapport au fond, effectivement. C'est l'avenue qu'emprunte le public investisseur aujourd'hui.

**Le sénateur Goldstein :** Savez-vous si les banques s'opposeraient d'une manière ou d'une autre à ce que les billets à capital protégé soient soumis au processus d'inscription et exigent l'émission d'un prospectus? Est-ce que votre groupe de travail s'est penché sur la question?

**Mme Moorhead :** Je n'ai pas eu connaissance que le milieu bancaire se soit prononcé à ce sujet.

Dans le cadre des consultations menées par notre groupe de travail, une tribune libre a été animée par André Fok Kam. Nous avons eu une discussion ouverte au sujet des billets à capital protégé avec des représentants des firmes de courtage privilégié, des dépositaires de fonds et des banques.

**Le sénateur Goldstein :** S'est-on interrogé au sujet de la réticence que pourraient avoir les banques à charte?

Comme il est vrai que les banques à charte ne commercialisent pas vraiment ces billets, disons plutôt une réticence de la part de ceux qui le font. Je pense notamment au cas de Portus où l'on menait en fait une opération de mise en marché visant à promouvoir les billets à capital protégé, alors qu'il ne s'agissait pas du tout de tels billets, si j'ai bien compris.

**Mme Moorhead :** C'est exact.

**Senator Goldstein:** They were regulated by the OSC, yet they were giving a 4 per cent commission, as I understand it, to people selling these products. The products were sold to people who perhaps did not understand what they were buying. They thought they were buying principal protected notes but they were not.

That was a regulated, registered operation which somehow escaped appropriate scrutiny. How does one avoid that?

**Ms. Moorehead:** Mr. Voorheis wrote a good report on the Portus situation. Clearly there were a number of issues in the Portus file. Some of them related to whether investments were actually made, whether there were control procedures in place, whether or not the adviser was making investment decisions under a blind or an investment council right.

I think Portus is a good example for us to review regarding whether, if retail investors are to participate in this asset class, there needs to be disclosure protection and all of the things I outlined in my opening comments. It does not say that fraud cannot occur in the capital markets, just that there is a regulatory regime and a scrutiny process that allows issues to bubble to the surface.

**Senator Goldstein:** In the previous presentation, one of the presenters spoke about moving to a principles-based regulation and to use the example of the financial services authority in the U.K. for that purpose. According to this news release furnished to us, there is a rule book, which they intend to replace on November 1, 2007; the previous presenter suggested to us that that would be an adequate type of regulation, as I understood him.

**Ms. Moorehead:** As part of our deliberations, we met with people in the U.K. I do understand what they have done. As well we met with people in the U.S. I would say our recommendations around retail also include the obligations of the people distributing and providing advice to know the product. Some of the rules in that principles-based discussion are around segregation of duties, pricing by a third party, that type of thing. We said that it would be an asset class that retail investors should be able to participate in, subject to having those principles in place.

In Canada the precedents are generally rules-based. We are not commenting on the regulatory framework. We are talking about whether there should be one, not whether it should be rules-based or principles-based.

**Senator Goldstein:** Let me tell you why I am asking the question. On the same day that the financial services authority published proposals for moves to principles-based regulations, an article by Marietta Cauchi appeared in the *Wall Street Journal*.

**Le sénateur Goldstein :** Sous la réglementation de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, on accordait tout de même une commission de 4 p. 100, je crois, aux gens qui vendaient ces produits. Ceux-ci ont été vendus à des gens qui ne comprenaient peut-être pas exactement ce qu'ils achetaient. Ils croyaient faire l'acquisition de billets à capital protégé, mais ce n'était pas le cas.

Vous parliez ici d'une opération assujettie à la réglementation et au processus d'inscription qui, pour une raison ou une autre, n'a pas été soumise aux examens appropriés. Comment peut-on éviter cela?

**Mme Moorhead :** M. Voorheis a rédigé un rapport bien étayé sur le cas Portus. De toute évidence, il y avait un certain nombre de questions à régler dans ce dossier. On se demandait notamment si les investissements avaient vraiment été effectués, si les procédures de contrôle requises étaient en place, si le conseiller prenait les décisions d'investissement sans droit de regard ou suivant les règles d'un conseil des investissements.

Je crois que Portus est un cas intéressant à examiner pour nous en vue de déterminer, dans l'éventualité où le public investisseur aurait accès à cette classe d'actifs, s'il est nécessaire de prévoir des mesures de divulgation et tous les autres éléments que j'ai fait valoir dans ma déclaration préliminaire. Je ne veux pas dire par là qu'il ne peut pas y avoir de fraude sur les marchés financiers, mais simplement que le régime réglementaire et le processus d'examen en place permettent de mettre au jour les problèmes qui se présentent.

**Le sénateur Goldstein :** Un témoin qui vous a précédé nous a parlé de l'adoption d'une réglementation axée sur des principes en s'inspirant à cette fin de l'exemple de l'autorité des services financiers au Royaume-Uni. Selon ce communiqué qui nous a été transmis, il existe un livre de règlements que l'on compte remplacer le 1<sup>er</sup> novembre 2007; le témoin en question a laissé entendre que ce serait une réglementation qui conviendrait, si je l'ai bien compris.

**Mme Moorhead :** Dans le cadre de nos travaux, nous avons rencontré des gens du Royaume-Uni. Je comprends bien ce qu'ils ont fait là-bas. Nous avons également parlé à des gens des États-Unis. Je dirais que nos recommandations concernant l'accès pour les épargnants prévoient également une obligation de connaître le produit pour les gens qui en font la distribution et qui fournissent les conseils. Le régime fondé sur des principes comprend notamment des règles touchant la séparation des tâches et l'établissement du prix par un tiers. Nous avons affirmé que le public investisseur devrait avoir accès à cette classe d'actifs, pour autant que de tels principes soient appliqués.

Au Canada, les régimes de ce genre ont traditionnellement été fondés sur des règles. Nous ne formulons pas de commentaire au sujet du cadre réglementaire. Nous nous demandons simplement s'il devrait y en avoir un, peu importe qu'il soit basé sur des règles ou sur des principes.

**Le sénateur Goldstein :** Je vais vous dire pourquoi je pose la question. Le jour même où l'autorité des services financiers a rendu publiques les propositions en vue de l'adoption d'un régime axé sur des principes, un article de Marietta Cauchi a été publié

The article said that the U.K. financial regulator has warned of risks to financial markets posed by the multi-billion dollar private equity industry, particularly through excessive leverage levels and subsequent trading in debt and credit markets.

The Financial Services Authority said it planned to step up surveillance of both issues, and yet the same Financial Services Authority said we will be okay with principles-based regulations, although they seemed to say that they are not quite ready to deal with the hedge market generally through the suggestions made earlier the same day. I find that very confusing, given that the previous witnesses said essentially that a move to principles-based regulation would be okay. That would satisfy all the needs for surveillance. Do you agree with that?

**Ms. Moorehead:** I do think it is dealing with two very different issues. I start with that comment. The U.K. is already a principles-based regulatory regime to start, so it is not inconsistent that they would follow on along that line. The second thing you are talking about is whether or not there is systemic risk in the asset class. The task force did not speak to systemic risk specifically, although André Fok Kam does discuss it briefly in his report.

Systemic risk and the monitoring of that risk and having the controls in the system do not necessarily need to be done in the regulatory framework. When we look at how it is done in North America or in Canada, the view to systemic risk in the capital markets generally is held by a different jurisdiction, if you will. It is really two separate things.

As to what the past speaker said as to whether or not that is sufficient, good controls for systemic risk reduce the risk of systemic risk. Good compliance to a principles-based regulation has been effective in the U.K., as rules-based regulation has in the U.S.

**Senator Goldstein:** As hedge funds become more available to Mr. John Brown on the corner of the street and less institutional, we and regulators have to become more concerned about appropriate supervision, control, surveillance and knowledge. I got the feeling from the previous presentation and others that within the industry there is no great consciousness of that need. They are saying, "We know what we are doing, we are careful, we understand the situation. Do not worry about it; trust us."

dans le *Wall Street Journal*. On pouvait lire dans cet article, que l'autorité de réglementation financière du Royaume-Uni avait sonné l'alarme quant aux risques que posait pour les marchés financiers l'industrie de plusieurs milliards de dollars que représente le marché des souscriptions privées, notamment en raison des effets de levier excessifs et des transactions subséquentes sur les marchés de la dette et du crédit.

L'autorité des services financiers a fait part de son intention d'accroître la surveillance à l'égard de ces deux aspects, et la même autorité des services financiers a aussi dit qu'une réglementation axée sur des principes sera suffisante pour nous, même si les propositions faites le jour-même semblaient laisser entendre que l'on ne soit pas encore prêts à superviser le marché des fonds de couverture d'une manière générale. Il m'apparaît très difficile d'y voir clair, étant donné que les témoins précédents ont pour ainsi dire affirmé que nous pourrions très bien adopter une réglementation basée sur des principes. Toutes les exigences en matière de surveillance pourraient ainsi être remplies. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

**Mme Moorehead :** Je pense que l'on parle ici de deux questions très différentes. Permettez-moi d'abord une observation. Le Royaume-Uni utilise déjà un régime de réglementation fondé sur des principes, alors il ne faut pas s'étonner que l'on souhaite poursuivre dans le même sens. Il faut par ailleurs se demander si cette classe d'actifs présente ou non un risque systémique. Le groupe de travail ne s'est pas intéressé directement à cette question, mais André Fok Kam en traite brièvement dans son rapport.

La surveillance du risque systémique et la mise en place des mesures de contrôle requises dans le système ne doivent pas nécessairement passer par le cadre réglementaire. Lorsqu'on examine la situation en Amérique du Nord ou au Canada, on constate que c'est un mécanisme différent qui s'occupe de la surveillance du risque systémique sur les marchés financiers d'une manière générale. Il s'agit vraiment de deux choses distinctes.

Quant aux interrogations de l'autre intervenant à savoir si ces mesures sont suffisantes, il faut dire que des contrôles efficaces permettent de réduire le risque systémique. L'observation étroite d'une réglementation fondée sur des principes a donné de bons résultats au Royaume-Uni et il en a été de même aux États-Unis avec un régime axé sur des règles.

**Le sénateur Goldstein :** Plus les fonds de couverture perdront leur caractère institutionnel pour devenir davantage accessibles aux petites épargnants, plus nous devrons, et cela inclut les organes de réglementation, nous préoccuper de la qualité des mesures de surveillance, de contrôle et d'information en place. À la lumière de l'exposé précédent et d'autres interventions, j'ai l'impression que l'industrie n'est pas très sensibilisée à cette nécessité. Ces gens nous disent qu'ils savent ce qu'ils font, qu'ils sont prudents, qu'ils comprennent bien la situation, que nous aurions tort de nous inquiéter et que nous devons leur faire confiance.



**Ms. Moorehead:** Again, the task force recommended that if a retail investor is to be given access to that asset class, it should be in a regulatory framework that preaches as stated. If that were the case, then we would support it.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I will speak in French. For our Quebec audience, it is nice to hear the other language spoken on occasion.

I have a question for you. When a regulated product is available to all investors in the market, is the same product already available under the same conditions in other markets, whether in England, the United States or Hong Kong? In other words, have these countries made hedge funds available to the general investing public?

[English]

**Ms. Moorehead:** In our research, which André Fok Kam talks about in the report or subsequent to it, our view was that Singapore was a regulatory regime allowing access to hedge funds through a retail regime. It was interesting for the task force to look at how they approached mutual funds first and then hedge funds as an extension of the asset class.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Does the lack of a regulatory framework — an initiative that you are recommending — present a risk to the market, even though the current clientele is supposedly sophisticated and well-heeled? Do you take into account the sad stories that have emerged as a result of the major setbacks suffered by the Amaranth energy hedge funds?

Do we need a regulatory framework if small investors do not have access to hedge funds?

[English]

**Ms. Moorehead:** The task force did not comment on that. We commented specifically on retail access, because we believed that that would increase the competitiveness of our capital market, which was the mandate. We were also attempting to harmonize relative to other marketplaces. If retail participated in a fund that invested — I will not speak about Amaranth — if the processes were followed, and if there was clarity around capitalization, the reporting requirements and the method of investing, I cannot say what the outcome would be; but there would be clarity.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** My sense is that these funds cover virtually every type of investment, which can be quite varied.

**Mme Moorehead :** Je répète que le groupe de travail a recommandé que l'accès à cette classe d'actifs, s'il est ouvert au public investisseur, soit offert à l'intérieur d'un cadre réglementaire offrant les protections requises. Si tel était le cas, nous y serions favorables.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Je vais parler français. Pour notre auditoire du Québec, cela fait du bien d'entendre une autre langue de temps à autre.

Ma question est la suivante. Lorsque le produit réglementé est accessible à tous les investisseurs sur le marché, est-ce que ce produit existe déjà dans ces conditions sur d'autres marchés, que ce soit en Angleterre, aux États-Unis ou à Hong Kong? En d'autres mots, est-ce que ces pays ont rendu les fonds de couverture disponibles au grand public investisseur?

[Traduction]

**Mme Moorehead :** Dans nos travaux, et André Fok Kam en a parlé dans le rapport ou par la suite, nous avons estimé que Singapour offrait un régime réglementaire permettant l'accès aux fonds de couverture pour les petits épargnants. Le groupe de travail a d'ailleurs constaté avec intérêt que Singapour avait d'abord considéré les fonds mutuels avant de s'intéresser aux fonds de couverture en guise de prolongement de cette classe d'actifs.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** L'absence d'un cadre réglementaire — cadre que vous recommandez — représente-t-il un risque pour le marché même si la clientèle actuelle est supposément éduquée et fortunée? Tenez-vous compte des tristes histoires qui ont résulté des déboires assez importants des fonds de couverture en énergie Amaranth?

Si on ne va pas au fond pour les petits investisseurs, même sans eux, avons-nous besoin d'un cadre réglementaire?

[Traduction]

**Mme Moorehead :** Le groupe de travail n'a pas formulé d'observations à ce sujet. Nous avons parlé plus précisément de l'accès pour le public investisseur parce que nous estimons que cela pourrait rendre nos marchés financiers plus concurrentiels, ce qui était l'objectif visé. Nous nous efforçons également d'en arriver à une certaine harmonisation par rapport aux autres marchés. Si un épargnant contribue à un fonds qui fait des placements — et je ne parlerai pas ici d'Amaranth —, si les processus établis sont suivis et si tout est clair quant à la capitalisation, aux rapports exigés et à la méthode d'investissement, je ne peux pas vous dire quel sera le résultat, mais je puis vous assurer qu'il n'y aura pas de confusion.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Mon impression est que ce genre de fonds couvre à peu près tous les types de placements. Ils sont différents et très variés.

According to your investigation, are fund distributed only to very large corporations, or do you think that one of the structural problems in Canada is that SMEs do not have ready access to these funds, both equity and liability types. It is difficult for them to access such funds to ensure growth. In terms of fund accessibility and distribution, have you considered the possibility of having to share the risks associated with smaller groups of companies that could prove very attractive as potential hedge fund clients? They could potentially experience significant growth, while these funds could minimize risk. Many SMEs would gain access to capital that is currently unavailable to them.

There do not appear to be many financial vehicles that allow major investors like banks as well as private investors to invest in SMEs here in Canada.

[English]

**Ms. Moorehead:** At the very basic level, or at the bottom of the capital markets pyramid, is access to capital. The more access there is to capital, the more funds there are available to invest in Canadian companies. No matter what size those companies are, they can prosper. That is one of the very important elements of the work of the task force. If investors were able to access, through hedge funds, one of things we talked about in the retail regime that allows retail investors indirectly, then they would disclose their investment strategy. They would do that as part of the know-your-client-know-your-investment category. We believe that access to capital in Canada is great and positive.

The task force has 65 recommendations and only five of them are on hedge funds. Many of the other 60 deal with how to reduce that discount in Canada, and that is important. Anything we can do to drive capital to companies that are under-funded or want to grow is a good thing.

**The Chairman:** I will end on that note. As you might recall, the committee did a report on productivity. Currently, in listening carefully to this emerging business, we are trying to balance consumer protection and risk assessment with productivity while allowing capital to move swiftly and be agile in order to attract more capital into the market and to make it more liquid.

I have one question. In your study, did you examine the productivity consequences if the regime were to bear the additional regulatory elements that you recommended?

**Ms. Moorehead:** No, not specifically. The task force deals with many things around productivity but nothing about the hedge fund specifically.

Selon votre enquête, pour ceux qui reçoivent les fonds, est-ce que cela s'adresse seulement aux très grandes corporations ou si vous pensez qu'un des problèmes structurels au Canada est que les petites et moyennes entreprises ont difficilement accès, spécialement autant de l'équité que de la dette? C'est difficile pour eux d'avoir accès pour assurer la croissance. Et-ce que cet aspect de l'accessibilité des fonds, pas des investisseurs mais de ceux qui reçoivent les fonds, avez-vous regardé la possibilité d'avoir à partager des risques d'un groupe d'entreprises plus petites qui pourraient vous présenter pour les fonds de couverture un attrait intéressant, puisque la croissance pourrait être très importante mais en minimisant les risques par le biais de ce fonds? Plusieurs titres de petites et moyennes entreprises, qui auraient accès à du capital auquel elles n'ont pas accès présentement.

Il ne semble pas y avoir beaucoup de véhicules financiers où autant les grands investisseurs, comme les banques ou les investisseurs privés peuvent investir dans la PME ici au Canada.

[Traduction]

**Mme Moorehead :** Tout à fait à la base de la pyramide des marchés financiers, on trouve l'accès au capital. Plus l'accès au capital est facile, plus on dispose de fonds pour investir dans les entreprises canadiennes. Peu importe la taille de ces entreprises, il leur est alors possible de prospérer. C'est l'un des éléments très importants du travail effectué par le groupe. Si l'accès aux marchés est possible via les fonds de couverture, l'un des mécanismes envisagés au sein du régime pour permettre indirectement la participation du public investisseur, alors la stratégie de l'investissement serait divulguée. Cela s'inscrirait dans la volonté commune de connaître ses clients et de faire en sorte que ceux-ci connaissent leurs investissements. Et nous estimons que l'accès au capital est tout à fait indispensable au Canada.

Le groupe de travail a formulé 65 recommandations et seulement cinq d'entre elles portent sur les fonds de couverture. Bon nombre des 60 autres traitent de la manière de réduire cette moins-value au Canada et c'est un aspect très important. Toutes les mesures que nous pouvons prendre pour que les entreprises sous-financées aient accès au capital afin de soutenir leur croissance constituent autant de pas en avant.

**Le président :** J'ai une question pour conclure. Vous vous en souviendrez peut-être, notre comité a produit un rapport sur la productivité. Si l'on examine bien ce nouveau marché en émergence, il semble que nous nous efforcions de trouver le juste équilibre entre la protection du consommateur via l'évaluation des risques et la productivité, tout en permettant une libre circulation des capitaux afin d'attirer de nouveaux investisseurs sur le marché et d'en accroître la liquidité.

Voici donc ma question. Dans le cadre de votre étude, avez-vous examiné les conséquences en matière de productivité si le régime devait intégrer les éléments réglementaires additionnels que vous recommandez?

**Mme Moorehead :** Non, pas directement. Le groupe de travail s'est intéressé à différents aspects entourant la productivité, mais pas spécialement dans le contexte des fonds de couverture.

**The Chairman:** I will raise one last question. Senator Angus and I have been both thinking about the question of a clearing house. Did the task force look at the question of a clearing house similar to the one that the derivative markets have to accumulate and calculate risk on a systemic basis throughout the industry?

**Ms. Moorehead:** I am familiar with the concept.

**The Chairman:** Would you look at that question?

**Ms. Moorehead:** We would have looked at it as part of our deliberations. We would have had submissions from the Montreal exchange as well as from the Department of Finance.

**The Chairman:** Did you opine on the question?

**Ms. Moorehead:** We did not opine on the question.

**The Chairman:** Thank you. If there are no further questions, I thank the witnesses for their patience and their testimony. The information has been elucidating.

The committee adjourned.

**Le président :** J'aurais une toute dernière question. Le sénateur Angus et moi-même avons tous deux envisagé la création possible d'un bureau central de l'information. Est-ce que le groupe de travail s'est penché sur la possibilité d'instaurer un tel mécanisme comme c'est le cas pour le marché des instruments dérivés afin de permettre la compilation de données et l'évaluation du risque systémique dans toute l'industrie?

**Mme Moorehead :** Je connais bien le concept.

**Le président :** Vous êtes-vous penchés sur la question?

**Mme Moorehead :** Nous l'avons abordée dans le cadre de nos discussions. Nous avons eu des présentations à ce sujet de la part de la Bourse de Montréal ainsi que du ministère des Finances.

**Le président :** Vous êtes-vous prononcés à ce sujet?

**Mme Moorehead :** Nous ne l'avons pas fait.

**Le président :** Merci. S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie nos témoins pour leur patience et pour leurs commentaires. Vous nous avez fourni des informations très utiles.

La séance est levée.

---



**Wednesday, November 8, 2006**

*BluMont Capital:*

Stephen J. Kangas, President.

*Hillsdale Investment Management Inc.:*

Christopher Guthrie, President;

Arun Kaul, Chief Operating Officer.

*Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada:*

Colleen Moorehead, President and CEO, Nexient Learning Inc. and  
Representative of the Task Force.

**Le mercredi 8 novembre 2006**

*BluMont Capital :*

Stephen J. Kangas, président.

*Hillsdale Investment Management Inc. :*

Christopher Guthrie, président;

Arun Kaul, chef des opérations.

*Groupe de travail pour la modernisation de la réglementation des valeurs  
mobilières au Canada :*

Colleen Moorehead, présidente-directrice générale, Nexient  
Learning Inc. et représentante du Groupe de travail.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, November 1, 2006**

*Autorité des marchés financiers:*

Jean St-Gelais, President and CEO.

*Ontario Securities Commission:*

David Wilson, Chair.

*Department of Finance Canada:*

Serge Dupont, Assistant Deputy Minister;

Jeremy Rudin, General Director.

**Thursday, November 2, 2006**

*Montreal Exchange:*

Léon Bitton, Vice-President, Research and Development;

Jacques Tanguay, Vice-President, Regulatory Division.

*Front Street Capital:*

Gary P. Selke, President.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mercredi 1<sup>er</sup> novembre 2006**

*Autorité des marchés financiers :*

Jean St-Gelais, président-directeur général.

*Commission des valeurs mobilières de l'Ontario :*

David Wilson, président.

*Ministère des Finances Canada :*

Serge Dupont, sous-ministre adjoint;

Jeremy Rudin, directeur général.

**Le jeudi 2 novembre 2006**

*Bourse de Montréal :*

Léon Bitton, vice-président, Recherche et développement;

Jacques Tanguay, vice-président, Division de la réglementation.

*Front Street Capital :*

Gary P. Selke, président.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Thursday, November 9, 2006  
Thursday, November 23, 2006

**Issue No. 11**

### First (final) meeting on:

Bill S-5, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income

### and Fourth meeting on:

Issues dealing with interprovincial barriers to trade

### INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Final report on Bill S-5, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income)

### APPEARING:

Diane Ablonczy, M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Le jeudi 9 novembre 2006  
Le jeudi 23 novembre 2006

**Fascicule n° 11**

### Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

### et Quatrième réunion concernant :

Les obstacles au commerce interprovincial

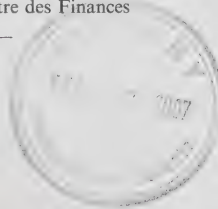
### Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport final du projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu)

### COMPARAÎT :

Diane Ablonczy, députée,  
secrétaire parlementaire du ministre des Finances

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, P.C. |
| Eyton       | * LeBreton, P.C.       |
| Fitzpatrick | (or Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (or Fraser) | Tkachuk                |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Gustafson (*November 9, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus  
et

Les honorables sénateurs :

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, C.P. |
| Eyton       | * LeBreton, C.P.       |
| Fitzpatrick | (ou Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (ou Fraser) | Tkachuk                |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Gustafson (*le 9 novembre 2006*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, October 31 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Angus, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, for the second reading of Bill S-5, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Angus moved, seconded by the Honourable Senator Eyton, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 31 octobre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Angus, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Angus propose, appuyé par l'honorable sénateur Eyton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, November 9, 2006  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:45 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Moore and Tkachuk (10).

*In attendance:* Philippe Bergevin, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 31, 2006, the committee began its study of the Bill S-5, to implement conventions and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

**APPEARING:**

Diane Ablonczy, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

**WITNESSES:***Department of Finance Canada:*

Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Policy Branch, Tax Policy Branch;

Alain Castonguay, Chief, Income Tax Treaties Group, Tax Policy Branch;

Parry Athenaios, Tax Policy Officer, Tax Policy Branch.

At 10:45 a.m., Ms. Ablonczy made a statement and together, with the other witnesses, answered questions.

At 12:20 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-5.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 in Part 1 carry.

It was agreed that clause 3 in Part 2 carry.

It was agreed that clauses 4 to 6 in Part 3 carry.

It was agreed that schedule 1 carry.

It was agreed that schedule 2 carry.

It was agreed that schedule 3 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that clause 1 carry.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 9 novembre 2006  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein (*président*).

*Membres du comité présent :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Moore et Tkachuk (10).

*Également présent :* Philippe Bergevin, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 octobre 2006, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

**COMPARAÎT :**

Diane Ablonczy, députée, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

**TÉMOINS :***Ministère des Finances Canada :*

Gérard Lalonde, directeur intérimaire, Direction de la politique de l'impôt;

Alain Castonguay, chef, Conventions fiscales, Direction de la politique de l'impôt;

Parry Athenaios, agent de la politique de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

À 10 h 45, Mme Ablonczy fait une déclaration et, de concert avec les témoins, répond aux questions.

À 12 h 20, il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-5.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2 de la partie 1.

Il est convenu d'adopter l'article 3 de la partie 2.

Il est convenu d'adopter les articles 4 à 6 de la partie 3.

Il est convenu d'adopter l'annexe 1.

Il est convenu d'adopter l'annexe 2.

Il est convenu d'adopter l'annexe 3.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.



It was agreed that the bill be adopted without amendments, and that the Chair report the bill without amendment to the Senate.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 23, 2006

(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:50 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Meighen, Moore and Tkachuk (8).

*In attendance:* June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Ordre of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study on issues dealing with interprovincial barriers to trade. (*For complete text of the order of reference, see Proceedings of the Committee, Issue No. 5*)

WITNESSES:

*Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Nigel Byars, Executive Vice-President;

Anne-Marie Hubert, Partner, Ernst & Young.

*Conference Board of Canada:*

Glen Hodgson, Vice-President and Chief Economist.

At 10:50 a.m., Mr. Byars made a statement and together with the other witness answered questions.

At 12:20 p.m., Mr. Hodgson made a statement and answered questions.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le projet de loi soit adopté sans propositions d'amendement, et que le président en fasse rapport au Sénat.

À 10 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 23 novembre 2006

(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Meighen, Moore et Tkachuk (8).

*Aussi présentes :* June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son étude concernant les obstacles au commerce interprovincial. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Institut canadien des comptables agréés :*

Nigel Byars, vice-président exécutif;

Anne-Marie Hubert, associée, Ernst & Young.

*Conference Board of Canada :*

Glen Hodgson, vice-président et économiste en chef.

À 10 h 50, M. Byars fait une déclaration puis, aidé de Mme Hubert, répond aux questions.

À 12 h 20, M. Hodgson fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, November 9, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill S-5 An Act to implement conventions, and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 31, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 9 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 31 octobre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, November 9, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-5, respecting the Tax Conventions Implementation Act, 2006, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I want to welcome our distinguished witnesses, members of the Senate on the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the Canadian audience from coast to coast.

Today, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has been referred a bill called Bill S-5, which seeks to implement conventions and protocols concluded between Canada, Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and fiscal evasion with respect to taxes on income.

I want to welcome our distinguished witnesses, the Honourable Diane Ablonczy, Member of Parliament, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

With her are Mr. Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada; Mr. Alain Castonguay, Chief, Income Tax Treaties Group, Tax Policy Branch; and Mr. Parry Athenaïos, Tax Policy Officer, Tax Policy Branch.

**Diane Ablonczy, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance:** Thank you, honourable senators, for that very warm welcome. As it turns out, today is a very busy day. By coincidence, the House Finance Committee is looking at the Main Estimates of the Finance Department, so I will only be with you for about 20 minutes, and then I have to return to our own committee.

However, the good news is that these officials will be with you for as long as you need them, and I dare say they may actually know even more than I do about the matter at hand.

I would like to take the time I have to provide you with some background on Bill S-5, which is the Tax Conventions Implementation Act, 2006. What the bill does is put into force the updates that have been negotiated to three treaties that Canada has with Finland, Mexico and Korea.

The bill is standard and routine. I am sure this distinguished committee has seen a number of such bills, which are the result of Canada's ongoing efforts to update and modernize its network of income tax treaties with other countries.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 9 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déferé le projet de loi S-5 concernant la Loi de 2006 pour la mise en œuvre de conventions fiscales se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à nos témoins, aux membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et à tous les Canadiens et les Canadiennes qui suivent nos débats d'un océan à l'autre.

Le projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, a été déferé aujourd'hui au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins, et d'abord à Mme Ablonczy, députée et secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Elle est accompagnée de M. Gérard Lalonde, directeur par intérim, M. Alain Castonguay, chef, conventions fiscales et M. Parry Athenaïos, agent de la politique de l'impôt, tous trois de la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances.

**Diane Ablonczy, députée, secrétaire parlementaire du ministre des Finances :** Je vous remercie, mesdames et messieurs, de cet accueil très chaleureux. Comme vous pouvez le constater, c'est une journée très chargée. Il se trouve que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes étudie le budget du ministère des Finances. Je ne pourrai donc rester qu'une vingtaine de minutes avec vous avant de retourner à notre propre comité.

J'ai toutefois une bonne nouvelle pour vous puisque les fonctionnaires qui m'accompagnent resteront avec vous tout le temps nécessaire et je suis bien forcée d'avouer qu'ils en savent plus que moi sur le sujet à l'ordre du jour.

Je vais profiter du temps dont je dispose pour vous décrire une partie du contexte du projet de loi S-5, soit la Loi de 2006 pour la mise en œuvre de conventions fiscales. Ce projet de loi permet de donner effet aux mises à jour négociées de trois conventions fiscales que le Canada avait déjà conclu avec la Finlande, le Mexique et la Corée, et qui étaient en vigueur.

Les dispositions de ce projet de loi sont normales et courantes. Je suis convaincue que les distingués membres de ce comité en ont vu plusieurs de la même nature, qui sont le fruit de l'effort permanent du Canada en vue de mettre à jour et de moderniser son réseau de conventions fiscales sur le revenu avec d'autres pays.



When I say network, it really is a network because Canada has one of the most extensive networks of treaties in the world. In fact, right now there are over 80 countries with which we have tax treaties. This bill implements the most recent tax treaty arrangements that Canada has concluded with Finland, Korea and Mexico.

The tax treaties in this bill represent updates to existing tax treaties — these are not new treaties, but simply updates — and it will ensure that our bilateral arrangements are consistent with current Canadian tax policy. For some reason, tax policy seems to change from time to time and that does impact our treaty arrangements with our trading partners.

I can advise that the bill does not represent any new or significant change in policy. It is not controversial, I am advised by experts. Rather, our tax treaties are all modelled on the Organisation for Economic Co-operation and Development's, OECD, model tax convention, which is generally accepted by most countries around the world.

I mention this to emphasize, in case there are questions in your mind as to whether these treaties comply fully with the international norms that apply to such treaties, that the answer is, yes, they do.

As Canada's economy becomes increasingly intertwined with that of the global economy, the importance of eliminating tax impediments to international trade and investment has grown in importance. New treaty provisions — such as the ones we are discussing today — are designed to facilitate cross-border trade, investment and other cross-border activities between residents of Canada and residents of its treaty partners.

When we talk about tax treaties, we are primarily talking about international agreements that establish the degree to which a particular country can tax income — personal or corporate — particularly income of a resident of another country.

For Canada, our tax treaties give us assurances of how Canadians and Canadian businesses will be taxed abroad. Conversely, our treaty partners want to have assurances as to how their residents will be treated in Canada.

Our tax treaties are all designed with two general objectives in mind. The first is to remove barriers to cross-border trade and investment, most notably the double taxation of income. Of course, you are very much aware that this is increasingly becoming a global economy. If Canada is going to do well for its people and for its standard of living, we need to be able to be vigorous and effective participants in the global economy.

Quand je parle de réseau, il s'agit réellement d'un réseau parce que le Canada dispose de l'un des plus vastes réseaux de conventions fiscales à travers le monde. En réalité, on compte maintenant plus de 80 pays qui ont signé avec nous de telles conventions. Le projet de loi prévoit la mise en œuvre d'ententes fiscales que le Canada a récemment conclues avec la Finlande, la Corée et le Mexique.

Les conventions fiscales dont traite ce projet de loi sont en réalité des mises à jour de conventions fiscales déjà en vigueur. Ce ne sont pas de nouvelles conventions, mais simplement des mises à jour. Le projet de loi garanti que nos ententes bilatérales cadrent avec notre politique fiscale actuelle. Pour diverses raisons, cette politique évolue dans le temps et les changements qui en découlent ont des répercussions sur les modalités des conventions fiscales que nous avons conclues avec nos partenaires commerciaux.

Je peux vous assurer que ce projet de loi ne se fait pas l'écho d'une nouvelle politique ni de modifications importantes à la politique en vigueur. Les spécialistes en la matière me disent n'y voir aucun sujet de controverse. Il faut savoir que nos conventions fiscales sont toutes établies d'après le Modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui est généralement reconnu par la plupart des pays.

Je tiens à le souligner pour le cas où vous vous demanderiez si les dispositions des conventions visées dans le projet de loi sont tout à fait conformes aux normes internationales qui s'appliquent à ces conventions, car la réponse est oui.

Comme l'économie du Canada est de plus en plus intégrée à l'économie mondiale, l'élimination des obstacles fiscaux au commerce et aux flux d'investissements internationaux a gagné en importance. Les nouvelles dispositions de ces conventions, comme celles dont nous traitons aujourd'hui, visent à faciliter le commerce transfrontalier, les investissements et d'autres activités transfrontalières entre les résidents du Canada et ceux des pays signataires de conventions.

L'expression « convention fiscale » désigne principalement des accords internationaux qui établissent dans quelle mesure un pays peut imposer les revenus des particuliers ou des sociétés, en particulier dans le cas d'un résident d'un autre pays.

Pour le Canada, les conventions fiscales garantissent le mode d'imposition des Canadiens et des sociétés canadiennes à l'étranger. Par ailleurs, les autres pays signataires veulent savoir avec certitude quels seront les modes d'imposition de leurs résidents au Canada.

Nos conventions fiscales sont toutes fondées sur deux objectifs généraux. Le premier est l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement transfrontaliers, en particulier la double imposition du revenu. Vous savez fort bien que l'économie est de plus en plus mondialisée. Si la population du Canada doit en profiter, et son niveau de vie s'améliorer, nous devons être en mesure de participer de façon vigoureuse et efficace à cette économie mondiale.

The second objective is to prevent tax evasion, which is always a concern of government. We want to do this by encouraging cooperation between Canada's tax authorities and those authorities in other countries.

I will expand briefly on each of these objectives. Removing barriers to trade and investment, as I mentioned, is paramount in today's global economy. Investors, traders and others with international dealings want to know with certainty the tax implications associated with their activities, both in Canada and abroad. They want to know they are operating within a stable tax regime.

The rules contained in treaties such as these make Canada an attractive destination for investments and expansion. One of the considerations that businesses take into account when deciding where to operate globally is the stability of the country and regime that they are considering. Equally important, of course, Canadians with business interests or investments abroad want to be sure they also will receive fair and consistent tax treatment. In other words, businesses want to know the rules of the game, and they want to know the rules will not change in the middle of the game.

One of the objectives of Bill S-5 is to remove any existing uncertainty — as tax conventions have shifted here in Canada — about tax implications associated with doing business, working or even visiting abroad, especially with respect to eliminating double taxation. Although this is an expert group, I will say a few words about double taxation. Obviously, no one is very happy if they earn money and then two different entities take a slice of it.

However, without clarifications in tax treaties, such as those contained in this bill, that is exactly what could happen. Indeed, both countries could claim tax on income without providing any relief. In order to alleviate this possibility of double taxation, treaties have two general methods of ensuring this does not happen.

In some cases, exclusive right to tax particular income is granted to the country where the taxpayer resides. In other instances, taxing power is shared. Usually, the country where the taxpayer resides has exclusive right to tax the resident where business activity is very short term. For example, for a three-month term in another country, the Canadian tax regime continues to apply.

If the person is employed abroad for a longer period of time — a year or more — then the country where the person works can tax employment income. In this case, the treaties generally provide that Canada must credit the tax paid in the other country against any Canadian tax that would otherwise be payable.

Le second objectif consiste à empêcher l'évasion fiscale, une préoccupation constante des gouvernements. Nous tentons d'y parvenir en encourageant la collaboration entre les autorités fiscales du Canada et celles des pays signataires.

Je vais traiter brièvement de chacun de ces objectifs. Comme je l'ai mentionné, l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement est essentielle dans le contexte économique mondial actuel. Les investisseurs, les négociants et les autres intervenants qui font des affaires à l'échelle internationale veulent savoir avec certitude quelles seront les répercussions fiscales de leurs activités au Canada et à l'étranger. Ils ont besoin de savoir qu'ils mènent des activités dans un contexte fiscal stable.

La réglementation contenue dans des conventions comme celles-ci fait du Canada un pays attrayant pour les investissements et facilitant la croissance. L'un des éléments dont les entreprises tiennent compte quand elles décident où elles vont s'installer pour commercer dans le monde entier est la stabilité du pays et de son régime. De même, les Canadiens qui font des affaires ou qui investissent à l'étranger veulent bien évidemment être certains qu'ils seront traités de façon équitable et cohérente sur le plan de l'impôt. En d'autres termes, les gens d'affaires veulent connaître les règles du jeu et être convaincus que ces règles ne changeront pas en cours de route.

Comme les dispositions des conventions fiscales canadiennes ont évolué, l'un des objectifs du projet de loi S-5 est éliminer toute incertitude qui entoure la situation fiscale des gens d'affaires, des travailleurs ou des visiteurs canadiens à l'étranger, tout spécialement au chapitre de l'élimination de la double imposition. Bien que vous soyez des spécialistes de ces questions, je vais rappeler brièvement ce qu'est la double imposition. Il est évident qu'aucun d'entre nous n'apprécierait beaucoup que deux pays distincts prélèvent des impôts sur l'argent qu'il gagne.

Toutefois, en l'absence de précisions dans les conventions fiscales, comme celles visées par ce projet de loi, c'est exactement ce qui pourrait se produire. Deux pays pourraient effectivement imposer les revenus sans accorder d'allègements fiscaux. Afin de réduire cette possibilité de double imposition, les conventions fiscales font en général appel à deux méthodes pour s'assurer que cela ne se produise pas.

Dans certains cas, le droit exclusif d'imposer un certain revenu est accordé au pays de résidence du contribuable. Dans d'autres cas, ce droit est partagé. Le plus souvent, c'est le pays dans lequel réside le contribuable qui a le droit de l'imposer lorsque ses activités commerciales visent le très court terme. C'est ainsi que dans le cas d'un séjour de trois mois d'un résident canadien dans un autre pays, c'est le régime fiscal du Canada qui continuerait à s'appliquer.

Si la personne exerce un emploi à l'étranger sur une plus longue période, disons un an ou plus, le pays d'accueil peut également imposer son revenu d'emploi. Dans ce cas, les conventions fiscales précisent que le Canada doit déduire l'impôt versé dans ce pays de tout impôt canadien qui serait exigible par ailleurs.

With respect to withholding taxes — I do not know if any of you have heard about withholding taxes, but I have heard quite a bit about it in the last week or so — one way to reduce the potential for double taxation is to reduce withholding taxes. These taxes are a common feature in international taxation.

Withholding taxes are levied by a country on certain items of income arising in that country and paid to residents of another country. The types of income normally subjected to withholding tax would include, for example, interest, dividends and royalties. Withholding taxes are levied on the gross amounts paid to non-residents, and generally represent their final obligations with respect to Canadian income tax.

The treaties in Bill S-9 provide for a maximum withholding tax rate of 15 per cent on portfolio dividends paid to non-residents. For dividends paid by subsidiaries to their parent companies, the maximum withholding rate is reduced to 5 per cent. Withholding rate reductions also apply to royalty interests and pension payments. Each treaty in this bill caps a maximum withholding tax rate on interest and royalty payments at 10 per cent.

I mentioned that tax treaties have two objectives. I have spoken about the first objective, removing barriers to cross-border trade and investment by eliminating double taxation. The second objective is perhaps a bit broader. It is to encourage cooperation between Canadian tax authorities and those in other countries — in the case of this bill, Finland, Mexico and Korea.

One of the most important benefits of increased cooperation between Canada and other countries is preventing tax evasion. Of course, this is not just for the good of governments, who always like to have revenue, but for fairness for everybody. Fairness and certainty in a regime that works is reassuring to business.

Tax treaties are an important tool in protecting Canada's tax base in that they allow consultations and information to be exchanged between our revenue authorities and their counterparts in countries with which we have tax treaties. If we do not have such a regime, then there could be much unfairness and inequity in the system, and taxpayers could pay more tax than they should. However, treaties like those contained in this bill, help to promote the international linkages on which we rely to promote opportunities at home and international trade and investment abroad.

In summing up, as honourable senators know, Canada is a trading and export nation. In fact, Canadian exports account for more than 40 per cent of our GDP. That is a very large chunk. Canada's economic wealth depends on direct foreign investment to Canada as well as inflows of information, capital and

Quant aux retenues d'impôts — je ne sais pas si vous en avez beaucoup entendu parler, mais ça été mon cas au cours des dernières semaines — une façon de réduire le risque de double imposition consiste à réduire les retenues d'impôt. Ces retenues constituent une caractéristique courante de la fiscalité internationale.

Les retenues d'impôt sont effectuées par un pays à l'égard de certains revenus gagnés dans ce pays qui sont versés aux résidents d'un autre pays. Les revenus habituellement assujettis à des retenues d'impôt comprennent, par exemple, l'intérêt, les dividendes et les redevances. Les retenues d'impôt sont faites par un pays sur le montant brut de certains revenus versés à des non-résidents, et elles représentent habituellement l'obligation finale des non-résidents à l'égard de l'impôt sur le revenu exigible dans ce pays.

Les conventions visées par le projet de loi S-5 prévoient une retenue d'impôt maximale de 15 p. 100 pour les dividendes de portefeuille versés à des non-résidents. Dans le cas des dividendes que versent des filiales à leurs sociétés mères, le taux maximal de la retenue d'impôt est réduit à 5 p. 100. La réduction des retenues d'impôt vise également les redevances, l'intérêt et les pensions. Chaque convention visée par le projet de loi limite à 10 p. 100 le taux maximal de la retenue sur les paiements d'intérêt et de redevances.

J'ai mentionné que les conventions fiscales comportent deux objectifs. J'ai traité du premier objectif, soit supprimer les obstacles au commerce et à l'investissement transfrontaliers en éliminant la double imposition. La portée du second objectif est peut-être un peu plus large. Il s'agit de favoriser la coopération entre les autorités fiscales du Canada et celles d'autres pays, soit la Finlande, la Corée et le Mexique dans le cas du projet de loi S-5.

L'un des plus importants avantages d'une meilleure coopération entre le Canada et d'autres pays réside dans la prévention de l'évasion fiscale. Ce n'est pas, bien sûr, uniquement à l'avantage des gouvernements, qui aiment toujours avoir des recettes, mais pour l'équité envers tous. L'équité inhérente à un régime fiscal qui fonctionne et la certitude quant à ces modalités d'application rassurent les entreprises.

Les conventions fiscales jouent un rôle important dans la protection de l'assiette fiscale du Canada en permettant la consultation et l'échange de renseignements entre nos autorités fiscales et leurs homologues des pays avec lesquels nous avons conclu des conventions. Si nous ne disposons pas d'un tel régime, le système pourrait être touché de façon importante par l'injustice et l'iniquité, et les contribuables pourraient avoir à payer plus d'impôt qu'ils ne le devraient. En outre, des conventions fiscales comme celles prévues par le projet de loi S-5 mettent en valeur les liens internationaux sur lesquels nous misons pour créer des possibilités au Canada et pour favoriser le commerce et l'investissement à l'étranger.

En résumé, comme vous le savez, mesdames et messieurs, le Canada est un pays commerçant qui exporte. Il faut savoir que les exportations canadiennes comptent pour plus de 40 p. 100 de notre produit intérieur brut annuel. C'est un pourcentage très important. La richesse économique du Canada dépend de



technology. Tax treaties, such as those in Bill S-5, that update existing treaties are important to keep our regime current. Although they do not represent any policy change and are not politically sensitive, it is important that we have current regimes totally up-to-date. These treaties will, once again, help to ensure certainty, stability and a better business climate for taxpayers and businesses both in Canada and in the treaty countries.

I have one other piece of information, honourable senators. The treaties in this bill would come into effect on a calendar-year basis, either January 1, 2007 or 2008. Both Canada and the other countries involved, and their respective business communities, want to be sure that the treaties are effective on January 1, 2007. Not to put any undue pressure on this committee, but I am just pointing out the time frame in which we are working.

That means the enactment of this bill and final ratification would need to be completed by the end of this year. We are assuming — and believe — that Finland, Korea and Mexico are also in a position to ratify before the end of the year. In fact, past discussions point to the fact that these countries are very anxious to ensure that these ratifications take place in a timely manner.

This concludes my opening remarks. I would be pleased to answer any questions. More to the point, people who have worked on these treaties for the last several months are here as well.

**Senator Massicotte:** Would it be appropriate for us to hear from the rest?

**The Chairman:** It is my understanding that that is the presentation and all the officials are here to answer questions. Am I correct?

**Senator Massicotte:** Is there is no presentation by the officials?

**The Chairman:** No. The presentation was from the parliamentary secretary. The officials are here to answer any detailed questions that we might have. If there are any policy questions that might be addressed to Ms. Ablonczy, we can do those quickly and then go back to the list for questions to the officials.

**Senator Angus:** Welcome, Ms. Ablonczy and gentlemen in the department. In respect of these treaties, you have stressed in your remarks that this bill is uncontroversial, contains no new policy issues and nothing sensitive. You have had no representations from groups that are unhappy with this. That is my understanding of your comments.

l'investissement direct étranger, de même que de l'apport d'information, de capital et de technologie. Les conventions fiscales comme celles dont traite le projet de loi S-5, qui met à jour des conventions déjà en vigueur, sont importantes pour que notre régime fiscal reste actuel. Même si elles ne se font l'écho d'aucune modification de politique et qu'elles n'ont aucun caractère politique délicat, il est important qu'elles entrent en vigueur pour que leurs modalités d'application soient parfaitement à jour. Encore une fois, ces conventions fiscales contribueront à la certitude, à la stabilité et à l'instauration d'un climat plus propice aux affaires, au profit des contribuables et des entreprises du Canada et des pays signataires.

Il y a un autre élément d'information dont je tiens à vous faire part, mesdames et messieurs. Les conventions contenues dans ce projet de loi entreraient en vigueur selon le régime de l'année civile, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Tant le Canada que les autres pays en cause, ainsi que leurs milieux d'affaires respectifs, tiennent à ce que ce soit le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Je n'essaie pas d'exercer des pressions indues sur vous, mais tout simplement de vous donner les échéances que nous essayons de respecter.

Cela signifie que la promulgation de cette loi et sa ratification finale devraient intervenir avant la fin de cette année. Nous faisons l'hypothèse, et en vérité nous croyons que la Finlande, la Corée et le Mexique sont également prêtes à les ratifier avant la fin de l'année. En vérité, les discussions que nous avons eues par le passé avec les représentants de ces pays révèlent qu'ils sont très désireux de s'assurer que ces conventions seront ratifiées en temps opportun.

Voilà qui met un terme à mon intervention. Je répondrai avec plaisir à vos questions. Sachez de plus que les gens qui ont travaillé à ces conventions au cours des derniers mois sont également ici.

**Le sénateur Massicotte :** Aurions-nous intérêt à écouter les autres témoins?

**Le président :** Je crois savoir que c'était là l'exposé et que les fonctionnaires sont là pour répondre aux questions. Ai-je raison?

**Le sénateur Massicotte :** Les fonctionnaires ne font pas d'exposés?

**Le président :** Non. L'exposé a été fait par la secrétaire parlementaire. Les fonctionnaires sont là pour répondre à des questions précises que nous pourrions avoir. Si nous avons des questions de politique à poser à Mme Ablonczy, nous pouvons le faire rapidement puis revenir ensuite à la liste de questions destinées aux fonctionnaires.

**Le sénateur Angus :** Bonjour madame, bonjour messieurs. Au sujet de ces conventions, vous avez précisé dans vos remarques que ce projet de loi ne fait l'objet d'aucune controverse, ne soulève aucune question de nouvelle politique et n'a rien de délicat. À ce que je comprends, aucun groupe ne s'est plaint à vous.

**Ms. Ablonczy:** Yes. I have been told these simply ensure the tax treaties we have with these countries are congruent with any recent changes that might have taken place with our income tax regime.

**Senator Angus:** We have had treaties in place with each of these three countries in the past — conventions for the avoidance of double taxation. The reason for doing away with the three conventions already in place was to basically replace them with conventions that reflect the OECD model. Am I correct in that regard? If there are other changes, or if there is anything concrete or substantive, I would like to know why we have had to develop new conventions and what the changes are before us.

**Ms. Ablonczy:** That is the essence of this. It would be helpful to the committee to allow the officials, who have been working in this area, to clarify that.

**The Chairman:** Are there any other policy questions to Ms. Ablonczy?

**Senator Goldstein:** There has been some talk about changing the dual citizenship availabilities for Canadians, arising in large measure from the concerns that some Canadians have expressed with respect to the cost of the Lebanese evacuation. All tax treaties are based essentially on residence for individuals. Would any possible changes in the dual citizenship regime have any effect on any of the tax treaties or individuals who are covered essentially by tax treaties? Are you maintaining the residence criterion entry level?

**Ms. Ablonczy:** That is a good question, senator. I would say that any discussion about the impact of dual citizenship is in preliminary stages at this time. Those kinds of decisions would not have been made.

I would point out that taxation is based not as much on citizenship as it is based on residency. I do not feel the citizenship issue will have substantial impact for that reason.

**Senator Massicotte:** My issues are also in respect of policy relative to the treaties. I have a couple of questions. I notice the retention rate or the applicable withholding tax varies. For instance, in Finland we are recommending 20 per cent withholding tax for periodic payments on pensions, while it is 15 per cent for Mexico and Korea. Why is the rate for one country different than it is for other countries? Is it Bermuda or another island that has a 5 per cent withholding tax for dividends? Why are some rates higher?

**Ms. Ablonczy:** Thank you for the question, Senator Massicotte. Mr. Chairman, I feel it would be better for the officials to answer those technical questions. The answer is not a matter of policy, but is simply linked to the regimes in those other countries. The officials will clarify that for the senator.

**Mme Ablonczy :** C'est exact. On m'a expliqué qu'il s'agit simplement de s'assurer que les conventions fiscales que nous avons conclues avec ces pays sont cohérentes avec toutes les modifications qui auraient pu être apportées récemment à notre régime d'imposition du revenu.

**Le sénateur Angus :** Ces conventions avec chacun de ces trois pays étaient déjà en vigueur par le passé pour éviter la double imposition. Si nous voulons remplacer celles-ci par les nouvelles figurant dans le projet de loi, c'est essentiellement pour tenir compte du modèle de l'OCDE. Ai-je raison à ce sujet? S'il y a d'autres changements, ou s'il y a quelque chose de concret ou d'important, je voudrais savoir pourquoi nous avons dû négocier de nouvelles conventions et pourquoi nous devons étudier ces modifications.

**Mme Ablonczy :** C'est l'essence même de la chose. Le comité aurait avantage à permettre aux fonctionnaires, qui ont travaillé dans ce domaine, de le préciser.

**Le président :** Avez-vous d'autres questions de politique à poser à Mme Ablonczy?

**Le sénateur Goldstein :** Certains ont parlé de modifier les conditions dans lesquelles les Canadiens peuvent détenir une double nationalité, surtout à la suite des inquiétudes exprimées par certains Canadiens face aux coûts de l'évacuation récente du Liban. Toutes les conventions fiscales reposent essentiellement sur le lieu de résidence des personnes. Est-ce que d'éventuelles modifications au régime de double citoyenneté pourraient avoir des effets sur n'importe laquelle des conventions fiscales ou sur les personnes qui bénéficient le plus de ces conventions fiscales? Conservez-vous comme principal critère le lieu de résidence?

**Mme Ablonczy :** La question est intéressante, sénateur. Je dirais que les discussions sur les conditions de la double citoyenneté n'en sont qu'à leur début pour l'instant. Les décisions en la matière n'ont sûrement pas encore été prises.

Je vous rappelle que l'imposition n'est pas tant fonction de la citoyenneté que de la résidence. C'est pourquoi je crois que la question de la citoyenneté n'aurait pas de répercussions importantes.

**Le sénateur Massicotte :** Je m'intéresse aussi à la politique en matière de conventions fiscales. J'ai quelques questions. J'ai observé que le taux de rétention ou le montant des retenues d'impôt applicables varie. C'est ainsi que, dans le cas de la Finlande, nous recommandons une retenue d'impôt de 20 p. 100 sur les versements périodiques de pension, alors que ce taux est de 15 p. 100 pour le Mexique et la Corée. Pourquoi le taux appliqué à un pays est-il différent de celui appliqué aux autres? Je ne sais plus si ce sont les Bermudes ou une autre île pour lesquelles la retenue d'impôt pour les dividendes est de cinq pour cent? Pourquoi certains taux sont-ils plus élevés?

**Mme Ablonczy :** Merci de poser cette question, sénateur Massicotte. Monsieur le président, je crois qu'il vaut mieux laisser les fonctionnaires répondre à ces questions techniques. La question n'en est pas une de politique, elle est simplement liée aux régimes en vigueur dans les autres pays. Les fonctionnaires vont pouvoir fournir des précisions au sénateur.

**Senator Massicotte:** This question arises out of question period in the other place. The Minister of Finance responded to a question about the 15 per cent withholding tax for dividends from international companies, probably related to the income trust issue, and why they will be treated differently. He responded that a 15 per cent withholding tax from international corporations is not adequate. They are paying much less than Canadian companies are paying on those same dividends, et cetera, which is a matter of fact. We are favouring, if you wish, and probably for good reasons. However, my question is: Why would we allow international companies to pay a lower level of taxation on dividends than Canadians will pay when they receive the same amount of money?

**Ms. Ablonczy:** The reasons for that should be based on fairly narrow criteria. In Canada, this regime was either expanding or anticipating expanding quite dramatically. The withholding tax is based on arrangements made within the framework of the whole regime. In other words, Canada gains and the international trading partner gains, so the 15 per cent withholding tax is deemed to be sufficient taxation for the level of economic benefit that takes place.

As far as the technical reasons for this, I will leave that to the officials who are taking notes and they will answer.

**Senator Massicotte:** We apply a 15 per cent withholding tax to international dividends, and yet it is my understanding that Canadians are paying much more than that. I would like to know why we favour international citizens over Canadian residents in respect of the level of taxation on dividends.

**Ms. Ablonczy:** We will get into that. I believe it would be most helpful if I did not provide a political answer. We do have the technical answer, however.

**The Chairman:** Are there any other policy questions that may be directed to this witness?

**Senator Harb:** Once this is signed between Canada and Korea, Canada and Mexico, part of it involves cooperation between the agencies. I would submit that that would be Canada Revenue Agency, Department of Finance Canada and other agencies from here, and equivalents from their side.

We have, here in Canada, a number of protections for our nationals that deal with privacy issues. I want to find out whether or not we have communicated with the other countries to ensure that there are similar mechanisms that also provide the same level of comfort for privacy on the other side.

As well, when we determine this person is a national of this country or the other country, our definition is six months and one day. I wonder whether they have a similar definition of residence. Does that appear somewhere in the bill? Should we raise it with

**Le sénateur Massicotte :** Cette question a fait surface à la période de questions à la Chambre. Le ministre des Finances répondait à une question au sujet de la retenue d'impôt de 15 p. 100 sur les dividendes des entreprises internationales, probablement en liaison avec la question des fiducies de revenu, et expliquait pourquoi les traitements sont différents. Il a indiqué qu'une retenue d'impôt de 15 p. 100 n'est pas adaptée pour les entreprises internationales. Elles paient beaucoup moins d'impôt que les entreprises canadiennes sur les mêmes dividendes, etc., ce qui est une réalité. Si vous préférez, nous accordons un traitement de faveur et il y a probablement de bonnes raisons à cela. Toutefois, je vous demande pourquoi nous devrions permettre aux entreprises internationales d'être imposées sur les dividendes à un taux plus faible que celui auquel sont soumis les Canadiens quand ils reçoivent le même montant d'argent?

**Mme Ablonczy :** Cela devrait être justifié par des critères relativement précis. Au Canada, ce régime était en expansion ou on prévoyait qu'il allait beaucoup se développer. La retenue d'impôt est fonction des modalités intégrées au cadre du régime général. En d'autres termes, le Canada y gagne et ses partenaires commerciaux étrangers y gagnent, ce qui fait que la retenue d'impôt de 15 p. 100 est considérée comme un taux d'imposition suffisant pour les retombées économiques qui se matérialisent.

Quant aux justifications techniques de cette situation, je vais laisser les fonctionnaires, qui prennent des notes, vous répondre.

**Le sénateur Massicotte :** Nous appliquons une retenue d'impôt de 15 p. 100 sur les dividendes étrangers, et je crois bien savoir que les Canadiens paient beaucoup plus que cela. Je voudrais savoir pourquoi nous accordons un traitement de faveur aux citoyens étrangers par rapport aux résidents canadiens en ce qui concerne le niveau d'imposition des dividendes.

**Mme Ablonczy :** Nous allons y venir. Je crois que vous donner une réponse politique n'aurait pas grande utilité. Nous avons toutefois une réponse technique.

**Le président :** Avez-vous d'autres questions de politique à poser à ce témoin?

**Le sénateur Harb :** Une fois ces conventions signées entre le Canada et la Corée, et entre le Canada et le Mexique, celles-ci impliquent une coopération entre les agences. Je suppose qu'il s'agit de l'Agence du revenu du Canada, du ministère des Finances du Canada et d'autres organismes canadiens, et de leurs équivalents dans les autres pays.

Au Canada, nous nous sommes dotés d'un certain nombre de mesures de protection en matière de vie privée et de renseignements personnels pour nos citoyens. J'aimerais savoir si nous avons vérifié ou non auprès des autres pays s'ils se sont dotés de mécanismes comparables pour assurer le même niveau de protection de la vie privée et des renseignements personnels chez eux.

Dans un autre domaine, quand nous voulons déterminer si une personne est un ressortissant de ce pays ou de l'autre pays, nous utilisons le critère de résidence de six mois plus un jour. Je me demande si ces autres pays ont des définitions comparables de la



the technocrat or the parliamentary secretary?

I feel she should have been a minister, Mr. Chairman, because she is a very capable person. Prime Minister Harper made a terrible error in not making her a minister. Nonetheless, that issue is for another day.

**Ms. Ablonczy:** Good wishes are always accepted.

Privacy for Canadians is a very important issue. This committee will shortly be dealing with that in the context of the terrorist financing bill, which will be coming to you shortly, we hope.

Again, I will let the officials talk to the technicalities of that. I believe all of us as parliamentarians want to satisfy ourselves that Canadian citizens and their privacy is protected to the greatest and most reasonable extent possible.

I encourage you to pursue that, both in this bill and even more so in Bill C-25.

**Senator Eyton:** I am a process guy, and some of the material I have been reading contains information about treaties with 80 some countries. There are treaties that are settled and in force, there are treaties that are settled but not in force for some reason, there are treaties in force that need to be renewed, and then there are new countries to add to the figure of 80, creating brand new treaties that must be settled and put in force.

It is tremendously important how we go about this. How do we establish the work plan for all that, in terms of getting it done and the priorities that are attached to it?

**Ms. Ablonczy:** That is a good question. Since I am not involved in that work, I have no ability to help you with that question. However, the good news is, there are people here who can. I will ask them to make sure they respond to you.

**Senator Eyton:** I have an add-on to that question, and perhaps we can deal with it later. For example, the U.S. tax treaty is clearly the most important tax treaty we have as a result of all of our trade and investment. We apparently have been working on the renegotiation of that since 1998. Therefore, we have been working on it for eight years.

I would have thought that viable and put it at the top of the list. I then looked at the three countries we are talking about today. Mexico is probably more important than the others in terms of trade, and they are part of NAFTA.

Is that a priority? To what extent is that reflected in the treaty we have with Mexico?

**Ms. Ablonczy:** In addition to what the officials will be telling you, I want to emphasize that Canada has a network of treaties with 80 separate countries around the world. Because it is a global

résidence. Cela apparaît-il quelque part dans le projet de loi? Devrions-nous poser cette question aux fonctionnaires ou à la secrétaire parlementaire?

Je suis d'avis qu'elle aurait dû être ministre, monsieur le président, parce qu'elle est très compétente. Le premier ministre Harper a fait une erreur terrible en ne la nommant pas. Enfin, j'y reviendrai à une autre occasion.

**Mme Ablonczy :** Les bons mots font toujours plaisir.

La protection des renseignements personnels est une question très importante pour les Canadiens. Ce comité va avoir, nous l'espérons, à en traiter sous peu dans le cadre de l'étude du projet de loi sur le financement des activités terroristes.

Une fois encore, je vais laisser les fonctionnaires traiter de ces aspects techniques. Je pense que les parlementaires que nous sommes voulons tous nous assurer que les citoyens canadiens, et leurs renseignements personnels, sont protégés dans toute la mesure du possible et du raisonnable.

Je vous invite à travailler dans ce sens, à la fois pour ce projet de loi et encore plus pour le projet de loi C-25.

**Le sénateur Eyton :** Je m'intéresse au processus, et certains documents que j'ai lus donnent de l'information sur des conventions fiscales conclues avec environ 80 pays. Certaines sont signées et en vigueur, d'autres sont signées mais pas en vigueur pour diverses raisons, d'autres qui sont en vigueur doivent être mises à jour, et il y a en plus de nouveaux pays à ajouter à ce chiffre de 80 avec lesquels il faut conclure de nouvelles conventions qui doivent être signées et mises en œuvre.

Il est très important de savoir comment nous procédons dans ce domaine. Comment préparons-nous le plan de travail pour tout cela, pour faire ce qui doit être fait et pour définir les priorités en la matière?

**Mme Ablonczy :** C'est une bonne question. Comme je ne suis pas impliquée dans ce type de travail, je ne suis pas en mesure de vous répondre. Toutefois, les gens qui m'accompagnent le peuvent. Je vais leur demander de veiller à la faire.

**Le sénateur Eyton :** J'ai quelque chose à ajouter à cette question, et nous pourrions peut-être nous en occuper plus tard. La convention fiscale que nous avons conclue avec les États-Unis est sans l'ombre d'un doute la plus importante étant donné l'ampleur de nos échanges commerciaux et des investissements bilatéraux. Il semble que nous ayons tenté de la renégocier depuis 1998. Nous y travaillons donc depuis huit ans.

Cela m'aurait paru une bonne idée de la mettre en tête de liste. J'ai ensuite examiné les trois pays dont nous parlons aujourd'hui. Le Mexique est probablement plus important que les autres d'un point de vue commercial, et c'est un pays signataire de l'ALENA.

Est-ce une priorité? Dans quelle mesure cela se manifeste-t-il dans la convention fiscale que nous avons conclue avec le Mexique?

**Mme Ablonczy :** Outre ce que les fonctionnaires vont vous dire, je tiens à souligner que le Canada s'est doté d'un réseau de conventions fiscales couvrant 80 pays distincts à travers le monde.

economy, we do our trade more with some countries than others. We do about 85 per cent of our trade with the U.S. However, the whole network is important. We must keep the entire network strong and up-to-date, because any weaknesses impact on the rest of the network.

I would assume, and maybe we should never assume in politics, the whole network is of high concern with government to ensure that all of these treaties are capped, both current and in force, on an ongoing basis.

**The Chairman:** Are there any further questions on the policy side? Are you satisfied, Senator Eyton, or do you want to pursue this line of questioning?

**Senator Eyton:** I will leave it for the moment. I noticed that, for example, our tax treaty with Italy has not been proclaimed in force. It is a more detailed question. I will leave it.

**The Chairman:** Ms. Ablonczy, before you leave, I will emphasize what I believe is a major concern for me and some members of the committee. It has been well articulated by Senator Eyton.

This committee has studied productivity and has discovered that productivity in Canada is lagging behind the United States.

This government has decided — and we heard it as late as yesterday — that it will make productivity, as a question of competitiveness, a priority, as the previous government did.

Senator Eyton summed up our collective position exactly. That is, when these treaties are lagging, not completed efficiently and effectively, are negotiated for three or four years and implemented slowly, then that directly impacts our productivity and our competitiveness.

We hope that message goes back to the government. I am stating it on my own behalf as the chairman, not on behalf of us all. I believe Senator Eyton on the other side has, in effect, said the same.

If we want to send a message back to the government clearly, let us talk the talk and walk the walk. It is not satisfactory, quite frankly, for these tax treaties to lag. We will get into the question of detail about the harmonization of some of these tax treaties with our competitors. Even there you will find a difference.

We would like to pass that message on to the government. If any other senators want to make a brief comment about that, please do so before Ms. Ablonczy leaves.

**Senator Angus:** I have no comment.

**The Chairman:** Any other senator?

**Ms. Ablonczy:** I take that point. I feel it is very valid. I could see by Senator Eyton's response that he has some concerns and that maybe my comment that government would want to ensure

Comme nous sommes dans une économie mondialisée, il y a des pays avec lesquels nous commerçons plus qu'avec d'autres. Environ 85 p. 100 de nos échanges commerciaux se font avec les États-Unis. Toutefois, tout le réseau est important. Nous devons veiller à la solidité de tout le réseau et le tenir à jour, parce que toute faiblesse se répercute sur l'ensemble du réseau.

Je fais l'hypothèse, et c'est peut-être que quelque chose que nous ne devrions jamais faire en politique, que le gouvernement tient à s'assurer que l'ensemble des conventions qui constituent le réseau est à jour et s'applique en permanence.

**Le président :** Avez-vous d'autres questions sur le volet politique? Sénateur Eyton, êtes-vous satisfait de la réponse ou souhaitez-vous poursuivre dans cette direction?

**Le sénateur Eyton :** Je m'en tiens là pour le moment. J'ai constaté, par exemple, que notre convention fiscale avec l'Italie est entrée en vigueur. C'est là une question plus complexe. Je vais en rester là.

**Le président :** Mme Ablonczy, avant que vous nous quittiez, je vais souligner ce qui me paraît une préoccupation importante pour certains membres du comité et moi-même. Elle a été bien présentée par le sénateur Eyton.

Ce comité a étudié la productivité et a découvert que son niveau est inférieur au Canada à ce qu'il est aux États-Unis.

Le gouvernement a décidé, et nous l'avons encore entendu hier, qu'il va faire de la productivité, qui est une question de capacité concurrentielle, une priorité comme l'avait fait le gouvernement précédent.

Le sénateur Eyton a résumé avec précision notre point de vue, à savoir que lorsque ces conventions traînent, ne sont pas mises en œuvre de façon efficiente et efficace, que leurs négociations durent trois ou quatre ans et que leur mise en œuvre prend du temps, cela a des répercussions directes sur notre productivité et sur notre capacité concurrentielle.

Nous souhaitons adresser ce message au gouvernement. Je le fais en mon nom, comme président, et pas au nom de tous les membres. Je pense que le sénateur Eyton a, en pratique, dit la même chose au nom de l'autre parti.

Si nous voulons adresser un message clair au gouvernement, disons-le sans ambiguïté et clairement. Franchement, il n'est pas acceptable de voir la conclusion de ces conventions fiscales traîner comme cela. Nous en viendrons aux détails de l'harmonisation de certaines d'entre elles avec nos concurrents; même là, nous observons des différences.

Nous aimerions transmettre ce message au gouvernement. Si d'autres sénateurs souhaitent faire de brefs commentaires à ce sujet, n'hésitez pas à le faire avant que Mme Ablonczy nous quitte.

**Le sénateur Angus :** Je n'ai pas de commentaire.

**Le président :** Un autre sénateur?

**Mme Ablonczy :** Je retiens ce point. Il me paraît tout à fait valide. J'ai compris à la réponse du sénateur Eyton qu'il a quelques préoccupations en la matière et le commentaire que je

this network is kept current and in force is very important. All I can tell you is that, obviously, that is true. If there is lagging, then we would want to find out why.

I point out that negotiation is a two-way street, and Canada cannot always bring their trading partners to the table and to consensus as quickly as we might like. I believe all of you know that very well. We would certainly want to ensure that best efforts are made, at the very least, to accomplish that.

I will certainly be raising this issue if there needs to be more done in that regard. That would certainly be the intention and the objective.

**The Chairman:** I appreciate that. Thank you very much. Are there any other comments before the parliamentary secretary departs?

**Senator Harb:** The issue is the fact that we recently, within the past few years, introduced a mechanism in order to tax worldwide. It became a problem because previously, people could have homes and investments around the world, and it was not an issue.

Senator Eyton raised the point that some countries are agreeing to it, but not implementing it. That is because it is controversial in those countries. For example, one Asiatic country was on the verge of signing a few years ago and almost had a revolution. It was so controversial that that specific country then approached the government and said they were not ready, and they did not sign.

**Senator Angus:** Gentlemen, you know what my question was; namely, in terms of replacing the three treaties that were previously present with these three nations, what drove us to change?

I know there is an effort to harmonize or have uniform model conventions like the OECD model. However, I believe in this case there may be other substantive changes introduced. Is that right?

**Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** As Ms. Ablonczy indicated, we have a number of treaties, some 86 or so, and some of those have been negotiated or renegotiated later rather than sooner. We do our best to keep them up to date.

In the case of these particular treaties, we are moving toward a policy of reducing the withholding tax rate on dividends between affiliated corporations; and, in this case, that withholding rate has been reduced to 5 per cent.

We are also moving to the new OECD standard for exchanges of information, and we are trying to bring our treaties up to date with the latest recommendation for the model tax treaty.

vous ai fait affirmant que le gouvernement tient à s'assurer que ce réseau reste à jour et en vigueur est très important. Tout ce que je peux ajouter, manifestement, est que c'est vrai. S'il y a des retards, nous voudrions savoir pourquoi.

Je vous rappelle que les négociations sont un processus bilatéral et que le Canada ne peut pas toujours faire venir ses partenaires commerciaux à la table de négociation et parvenir à un consensus aussi rapidement que nous l'aimerions. Je suis sûr que nous savons tous cela très bien. Nous voulons par contre nous assurer que nous faisons pour le moins tous les efforts possibles pour y parvenir.

Je soulèverai certainement cette question s'il faut en faire plus dans ce domaine. Ce serait certainement l'intention et l'objectif.

**Le président :** J'en suis conscient. Je vous remercie. Quelqu'un a-t-il d'autres commentaires à faire avant que la secrétaire parlementaire nous quitte?

**Le sénateur Harb :** La question tient au fait que nous avons récemment, au cours des dernières années, mis en place un mécanisme nous permettant d'appliquer des impôts dans le monde entier. Le problème est apparu parce qu'auparavant les gens pouvaient avoir des maisons et des investissements ailleurs dans le monde, et cela ne posait pas de difficulté.

Le sénateur Eyton a rappelé que certains pays concluent des conventions fiscales, mais sans les mettre en œuvre. C'est parce qu'elles font l'objet de controverses dans ces pays. C'est ainsi qu'un pays asiatique s'apprêtait à en signer une il y a quelques années et que cela a presque provoqué une révolution. Le sujet était si controversé que ce pays a informé notre gouvernement qu'il n'était plus prêt à signer et il ne l'a pas fait.

**Le sénateur Angus :** Messieurs, vous savez quel était l'objet de ma question : Qu'est-ce qui nous a poussés à remplacer les trois conventions fiscales qui étaient déjà en vigueur par celles-ci?

Je sais qu'on s'efforce d'harmoniser ou d'avoir un modèle de convention fiscale uniforme, comme le modèle de l'OCDE. Je crois cependant que dans ce cas-ci, il peut y avoir d'autres changements importants à apparaître. Est-ce exact?

**Gérard Lalonde, directeur intérimaire, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Comme l'a précisé Mme Ablonczy, nous avons conclu un certain nombre de conventions fiscales, environ 86, et certaines d'entre eux ont été négociées ou renégociées plutôt en retard qu'en avance. Nous faisons notre possible pour les conserver à jour.

Dans le cas de ces conventions précises, nous nous efforçons de mettre en œuvre une politique visant à réduire le taux de retenues d'impôt sur les dividendes entre des entreprises affiliées et, dans ce cas-ci, ce taux de retenue a été réduit à 5 p. 100.

Nous adoptons également la nouvelle norme de l'OCDE pour l'échange d'information et nous nous efforçons d'harmoniser nos conventions avec les dernières recommandations concernant le modèle de convention fiscale.



Finally, with respect to the changes to the Canadian tax law that were implemented recently, concerning departure gains. When someone leaves Canada, and we ensure we tax accrued capital gains on departure, we want to ensure that our treaty partners also provide a basis bump, that is, a basis increase for those people who are moving to the foreign jurisdiction, so that there is no double taxation on the accrued capital gains.

**The Chairman:** In terms of a change in substance from the antecedent three conventions, are these three changes common to all three?

**Mr. Lalonde:** Yes, they are.

**Senator Angus:** Was the first reducing the withholding tax on dividends to 5 per cent from 15 per cent?

**Mr. Lalonde:** Yes, it was.

**Senator Angus:** Why was that?

**Mr. Lalonde:** The question is the appropriate degree of taxation as between the countries and the encouragement of capital mobility. It is important, for example, for Canadian corporations that operate through subsidiaries in these foreign jurisdictions to have the reduced rate of withholding tax on the profits from those foreign jurisdictions that are repatriated to Canada. Keeping a lower withholding tax rate on those dividends from the foreign subsidiaries back into Canada encourages those companies to repatriate the money to Canada. That benefits us all and makes our Canadian corporations that much more competitive internationally.

**Senator Angus:** When Ms. Ablonczy was giving us an elementary lesson in withholding tax, she said in most cases this represents the final tax payable by the taxpayer in question.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Angus:** That is not always the case.

**Mr. Lalonde:** In the case of a foreign subsidiary that is operating in Canada that has a permanent establishment and is carrying on business here, that subsidiary would pay corporate tax the same as any other corporation carrying on business in Canada. When they then repatriated their profits by way of making a dividend to their foreign parent, it is that dividend that is subject to the withholding tax.

**Senator Angus:** It is 5 per cent.

**Mr. Lalonde:** They are not paying only 5 per cent corporate tax in Canada. They pay the corporate tax, and then when they pay the dividends out, that dividend is subject to the withholding tax. In this case, the rate is being reduced from 15 per cent down to 5 per cent.

**Senator Angus:** Is that it for the foreign subsidiary? Would it only pay the 5 per cent?

**Mr. Lalonde:** It would pay the normal corporate Canadian income tax.

Enfin, venons-en aux modifications récentes à la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada concernant les gains au moment de l'immigration. Quand quelqu'un quitte le Canada, nous tenons à nous assurer que nous imposons les gains en capital réalisés au moment du départ et nous voulons que nos partenaires commerciaux accordent une exemption équivalente à la personne qui déménage dans le pays étranger, afin qu'il n'y ait pas de double imposition sur le gain en capital accumulé.

**Le président :** Est-ce que ces trois modifications de contenu par rapport aux versions antérieures se retrouvent dans les trois conventions que nous étudions?

**M. Lalonde :** Oui, c'est le cas.

**Le sénateur Angus :** La première a été la réduction de la retenue d'impôt sur les dividendes de 15 à 5 p. 100.

**M. Lalonde :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Pourquoi?

**M. Lalonde :** La question qui se pose est de déterminer le niveau d'imposition qui convient entre les pays tout en favorisant la mobilité des capitaux. C'est ainsi qu'il est important, pour les entreprises canadiennes qui ont des filiales dans ces pays étrangers, de bénéficier d'un taux réduit de retenue d'impôt sur les profits générés dans ces pays étrangers qui sont rapatriés au Canada. Le fait de réduire le taux des retenues d'impôt sur ces dividendes provenant des filiales étrangères, quand ils sont rapatriés au Canada, les encourage à rapatrier l'argent dans notre pays. C'est à notre avantage à tous et cela rend nos entreprises canadiennes beaucoup plus concurrentielles sur la scène internationale.

**Le sénateur Angus :** Quand Mme Ablonczy nous a rappelé les fondements des retenues d'impôt, elle a indiqué que cela constitue, dans la plupart des cas, le montant d'impôt final à acquitter par le contribuable concerné.

**M. Lalonde :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Ce n'est pas toujours le cas.

**M. Lalonde :** Dans le cas d'une filiale étrangère travaillant au Canada et qui dispose d'un établissement permanent et qui s'y adonne à des activités, cette filiale aura à acquitter l'impôt sur le revenu des sociétés, comme toute autre société faisant des affaires au Canada. Quand cette filiale veut rapatrier ces profits en versant un dividende à la société mère située à l'étranger, ce dividende est-il soumis à une retenue d'impôt?

**Le sénateur Angus :** C'est 5 p. 100.

**M. Lalonde :** Elle ne paie pas 5 p. 100 d'impôt sur le revenu des sociétés au Canada. Elle paie l'impôt sur le revenu des sociétés, puis quand elle verse les dividendes, ceux-ci sont soumis à une retenue d'impôt. Dans ce cas, le taux est réduit de 15 p. 100 à 5 p. 100.

**Le sénateur Angus :** Cela s'applique à la filiale étrangère? Elle ne paierait donc que 5 p. 100?

**M. Lalonde :** Elle paierait l'impôt normal canadien sur le revenu des sociétés.

**Senator Angus:** What about the amount withheld in Canada?

**Mr. Lalonde:** Suppose they were to earn \$100 million of income in Canada. That income would be subject to the Canadian federal and provincial corporate income tax rates, the same as any other corporation.

**Senator Angus:** That would be through the subsidiary.

**Mr. Lalonde:** In my example, the subsidiary is carrying on business in Canada, and the parent company is in some other country. The Canadian subsidiary carrying on business in Canada is a corporation that is carrying on business here and that pays tax here; the same as any other Canadian corporation paying tax. The withholding tax is about when that corporation, after having paid the corporate tax, declares a dividend and pays that money off to the foreign parent, there is a withholding tax on that dividend.

**Senator Biron:** What about with respect to income trusts?

**Mr. Lalonde:** Income trusts are a different story. There was an announcement recently dealing with income trusts. The difference between corporations and income trusts is that when a corporation pays a dividend, it cannot deduct that dividend in computing its income. It calculates its income, and pays its corporate tax.

**Senator Eytton:** I would like to pick up the discussion we had on the dividend. We had a Canadian subsidiary paying a dividend to, say, a Mexican parent, or affiliate company for that matter, and that dividend payment would be subject to a 5 per cent rate. If I transported that same subsidiary to the U.S. and was paying the dividend in the same manner, my understanding is there is no withholding tax that applies between the U.S. and Mexico. Why are we different?

**Mr. Lalonde:** I do not have the figures on hand as to what the withholding tax rate is as between the U.S. and Mexico.

My colleagues here tell me it is zero.

**The Chairman:** Just to put it on the record, our briefing note says that the United States has recently negotiated agreements modifying its existing treaties with some of its most important trading partners, including the U.K., Australia and Mexico. These new agreements reduce to zero the withholding rate of payment on cross-border dividends by a subsidiary of a parent company when, in general, the parent company holds 80 per cent of the voting power.

Again, the comment we have from our researcher says that the United States is adopting a more aggressive tax treaty policy with respect to its main trading partners regarding withholding taxes on certain corporate investment income from control affiliates. Essentially, the United States is taking a very aggressive stand when it comes to productivity and competitiveness.

**Le sénateur Angus :** Qu'en est-il du montant retenu au Canada?

**M. Lalonde :** Faisons l'hypothèse qu'elle a des revenus de 100 millions de dollars au Canada. Ces revenus seront assujettis à l'impôt fédéral et aux impôts provinciaux sur le revenu des sociétés au même taux que toute autre entreprise.

**Le sénateur Angus :** Ce serait à la charge de la filiale.

**M. Lalonde :** Dans mon exemple, la filiale fait des affaires au Canada et la société mère se trouve dans un autre pays. La filiale canadienne faisant des affaires au Canada est une société qui fait des affaires ici et qui paie des impôts ici, tout comme une autre société canadienne qui y paie des impôts. La retenue d'impôt apparaît quand la société, après avoir payé l'impôt sur le revenu des sociétés, déclare un dividende et le verse à la société mère. Il y a alors une retenue d'impôt sur ce dividende.

**Le sénateur Biron :** Et au sujet des fiducies de revenus?

**M. Lalonde :** Les fiducies de revenus sont un cas différent. Une annonce a été faite récemment au sujet des fiducies de revenus. La différence entre les entreprises et les fiducies de revenus est que, lorsqu'une entreprise verse un dividende, elle ne peut pas déduire ce dividende du calcul de ses impôts. Elle calcule ses impôts et paie l'impôt sur le revenu des sociétés.

**Le sénateur Eytton :** J'aimerais revenir à la discussion que nous avons eue sur les dividendes. Nous avons une filiale canadienne qui paie un dividende, disons à une société mère mexicaine, ou à une société affiliée, et le versement de ce dividende est soumis à une retenue d'impôt de 5 p. 100. Si je déménage cette même filiale aux États-Unis, et verse le dividende de la même façon, je crois comprendre qu'il n'y aura pas de retenue d'impôt entre les États-Unis et le Mexique. Pourquoi procédons-nous différemment?

**M. Lalonde :** Je n'ai pas sous les yeux le taux de retenue d'impôt entre les États-Unis et le Mexique.

Mes collègues ici me disent que ce taux est de zéro.

**Le président :** Juste pour que cela figure au procès-verbal, notre note d'information précise que les États-Unis ont négocié récemment des ententes modifiant les conventions fiscales conclues avec certains de leurs principaux partenaires économiques, notamment le Royaume-Uni, l'Australie et le Mexique. Ces nouvelles ententes éliminent les retenues d'impôts sur le paiement transfrontalier de dividendes par une filiale à la société mère lorsque, de façon générale, cette dernière détient 80 p. 100 ou plus des droits de vote de la filiale.

Une fois encore, notre chercheuse nous dit que les États-Unis sont en train d'adopter une politique en matière de conventions fiscales plus agressive avec leurs principaux partenaires économiques, en ce qui concerne les retenues d'impôts sur certains revenus d'investissement de sociétés provenant de filiales contrôlées de l'étranger. Pour l'essentiel, les États-Unis adoptent une position très agressive quand il s'agit de productivité et de capacité concurrentielle.

**Senator Eyton:** It seems odd to me in the extreme that we would not replicate the U.S. treatment, particularly because we are part of NAFTA and because of the important trading and investment relationships between the three countries.

**Mr. Lalonde:** A number of years ago, Canada did indicate that it was its policy to move to a 5 per cent withholding tax regime for its new negotiations of treaties, and that is what we are implementing. Obviously, it works both ways; to the extent that we offer a zero per cent withholding tax rate, then we get zero and we pay zero. Our Canadian subsidiaries in the other countries would pay zero.

Where that leads us is that we do not have a zero withholding tax rate policy at this point in time, and so we have moved to try to negotiate our treaties coming down to 5 per cent. We have been successful in these three treaties in moving it down to 5 per cent, but it has to be recognized that Canada cannot impose on the other guy.

**Senator Massicotte:** I understand that for Canadian-controlled corporations that give the dividend to its subsidiary, which are both Canadian, there is no withholding whatsoever. It is tax free; is that correct?

**Mr. Lalonde:** Is that when both companies are in Canada?

**Senator Massicotte:** If a Canadian company gives a dividend to its parent, there is no withholding, no taxation whatsoever on the dividend.

**Mr. Lalonde:** Where both corporations are in Canada, the paying corporation pays no withholding tax. The receiving corporation includes it in income and gets an equivalent deduction in computing taxable income.

**Senator Moore:** Someone said Canada cannot decide to have zero taxation on its own. In the example you are discussing, why would Mexico, in that instance, want to have any tax at all on dividends flowing? I do not understand that. You said we have been able to reduce it from 15 per cent down to 5 per cent. Why did it not go to zero?

**Mr. Lalonde:** They wanted 5 per cent, and the Canadian government policy at the time was to move toward 5 per cent. The Canadian government has not expressed a negotiating policy of wanting to move to zero.

**Senator Moore:** As the U.S. did, is that right?

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Angus:** The first significant difference is the withholding tax. That is a big one, from 15 per cent to 5 per cent. What was the second one you mentioned?

**Le sénateur Eyton :** Je trouve très étrange que nous n'appliquions pas le même traitement que les États-Unis, surtout parce que nous sommes signataires de l'ALENA et que les relations commerciales et les flux d'investissements entre les trois pays sont importants.

**M. Lalonde :** Il y a quelques années, le Canada a indiqué qu'il avait pour politique d'adopter un régime de retenue d'impôt de 5 p. 100 pour la négociation des nouvelles conventions fiscales et c'est la politique que nous mettons en œuvre. Bien évidemment, cela marche dans les deux sens. Si nous accordons un taux de retenue fiscale nul, nous obtenons aussi 0 p. 100 et nous payons 0 p. 100. Nos filiales canadiennes dans les autres pays paieraient alors 0 p. 100.

Tout cela pour dire que nous n'avons pas actuellement de politique de taux de retenue fiscale nul et, dans nos négociations, nous avons donc tenté de ramener ce taux à 5 p. 100. Nous y sommes parvenus dans ces trois conventions fiscales mais il faut reconnaître que le Canada ne peut pas imposer ses choix aux autres.

**Le sénateur Massicotte :** Par contre, dans le cas de sociétés sous contrôle canadien qui versent des dividendes à une de leurs filiales, les deux étant canadiennes, il n'y a pas de retenue d'impôt. Est-ce exact?

**M. Lalonde :** Est-ce quand les deux entreprises sont au Canada?

**Le sénateur Massicotte :** Si une société canadienne verse un dividende à sa société mère, il n'y a pas de retenue; les dividendes ne sont pas imposés.

**M. Lalonde :** Quand les deux entreprises se trouvent au Canada, la société qui verse les dividendes ne paie aucune retenue d'impôt. La société qui reçoit les dividendes les enregistre dans ses revenus et obtient une déduction équivalente dans le calcul de son revenu imposable.

**Le sénateur Moore :** Quelqu'un a dit que le Canada ne peut décider par lui-même de ne prélever aucun impôt. Dans l'exemple dont nous discutons, pourquoi le Mexique pourrait-il, dans ce cas, désirer imposer une taxe quelconque sur tous les dividendes qui entrent au pays? Je ne comprends pas. Vous dites que vous avez été en mesure de réduire le taux de 15 p. 100 à 5 p. 100. Pourquoi n'a-t-il pas été éliminé complètement?

**M. Lalonde :** Ils voulaient 5 p. 100 et la politique du gouvernement canadien à l'époque était de tendre vers les 5 p. 100. Le gouvernement canadien n'a pas adopté de politique de négociation indiquant qu'il fallait viser zéro.

**Le sénateur Moore :** Comme l'ont fait les États-Unis. Est-ce exact?

**M. Lalonde :** Oui.

**Le sénateur Angus :** La première différence importante est la retenue d'impôt. Elle est importante puisqu'elle est passée de 15 p. 100 à 5 p. 100. Quelle est la seconde que vous avez mentionnée?



**Mr. Lalonde:** The second one I mentioned was exchange of information.

**Senator Angus:** How does that work?

**Mr. Lalonde:** The previous treaties had exchange of information provisions in them, but generally required the exchange of information only where the information was required for the purposes of the other country's income tax administration. That bar is changed to information relevant for the purposes of the income tax administration. That means that it makes it easier, for example, for the Canada Revenue Agency to be able to approach our treaty partners and obtain information where it is relevant for our tax system, rather than having to prove that it is absolutely necessary and there are no other sources available.

**Senator Angus:** Could you give one example of the type of information about which we are talking?

**Mr. Lalonde:** First, the Department of Finance Canada does not administer the Income Tax Act; the Canada Revenue Agency does. Examples on my fingertips are few and far between, but I can probably create one. Take, for example, a Canadian taxpayer who is resident in Canada, taxable in Canada and, as Ms. Ablonczy pointed out, if he or she is only working in the foreign jurisdiction for a short period of time, the rules continue on as normal; they are still taxable in Canada. We might find out that the person has been working and earning income in the other country, but the person is not reporting it. We might be able to ask the other country to find out from their resources what has been paid to this individual for their services in that country.

**Senator Angus:** That is the second one, the exchange of information. The third one is the departure tax. This flows from the famous or infamous Bronfman-Seagram exit. What is the story there?

**Mr. Lalonde:** I would not want to comment on who was behind that particular trust. I would have no reason to have any knowledge of that. If I did, I certainly could not disclose taxpayer information before this committee or any other committee.

**Senator Angus:** I do not want specific information on the Bronfman case, but I want to know about the departure gains, how it works and what it was before.

**Mr. Lalonde:** I am pointing out that I would not know if it was that case or not, or if I did know, I could not tell you. However, the upshot of it is that the Canadian tax law was changed to ensure that when taxpayers depart Canada, there is a departure tax on any accrued gains on capital property.

**Senator Angus:** It is like death; it is a deemed disposition.

**M. Lalonde :** La seconde dont j'ai fait état est l'échange d'information.

**Le sénateur Angus :** Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Lalonde :** Les conventions précédentes comportaient des dispositions sur l'échange d'information, mais n'imposaient cet échange d'information que lorsque celle-ci était nécessaire aux fins de l'administration fiscale des revenus de l'autre pays. Cela a été modifié puisqu'il s'agit maintenant d'information concernant l'administration fiscale des revenus. Il devient donc plus facile, par exemple, pour l'Agence du revenu du Canada de s'adresser à nos partenaires commerciaux et d'obtenir de l'information pertinente pour notre système fiscal, au lieu d'avoir à prouver que celle-ci est absolument nécessaire et qu'il n'y a pas d'autres sources d'information disponible.

**Le sénateur Angus :** Pourriez-vous nous donner un exemple du type d'information dont nous parlons?

**M. Lalonde :** Tout d'abord, ce n'est pas le ministère des Finances du Canada qui administre la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est l'Agence du revenu du Canada. Il ne me vient pas à l'idée, comme cela, d'exemple parfait, mais je peux probablement en imaginer un. Prenons, par exemple, un contribuable canadien qui réside au Canada, qui est imposable au Canada et, comme Mme Ablonczy l'a souligné, qui ne travaille dans le pays étranger que pendant une brève période. Les règles continuent à s'appliquer normalement, ce contribuable est encore imposable au Canada. Nous pouvons découvrir par la suite que la personne a travaillé et gagné un revenu dans l'autre pays, mais sans l'avoir déclaré. Nous pourrions alors demander à l'autre pays de nous dire quels montants ont été versés à cette personne pour les services fournis dans ce pays.

**Le sénateur Angus :** C'est la seconde différence : l'échange d'information. Le troisième est l'impôt à acquitter lors de l'émigration. Cela découle du cas Bronfman-Seagram, célèbre ou de triste mémoire selon le point de vue. De quoi s'agit-il dans ce cas-ci?

**M. Lalonde :** Je n'ai pas à faire de commentaire sur ce qui s'est passé au sujet de cette fiducie. Je n'ai aucune raison de le savoir. Si c'était le cas, je ne divulguerais certainement pas de l'information sur un contribuable devant ce comité ou devant tout autre comité.

**Le sénateur Angus :** Je ne veux pas de renseignements précis sur le cas Bronfman, mais je veux savoir au sujet des gains comptabilisés au moment de l'immigration, comment le calcul se fait et comment il se faisait auparavant.

**M. Lalonde :** Je viens de vous dire que je ne sais pas si c'était le cas ou non et que, si je le savais, je ne pourrais pas vous répondre. Toutefois, tout cela a entraîné la modification de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu pour s'assurer que, lorsque les contribuables quittent le Canada, ils ont à acquitter un impôt au moment de l'immigration sur les gains accumulés sur des immobilisations.

**Le sénateur Angus :** C'est comme la mort, c'est une disposition réputée.

**Mr. Lalonde:** It is a deemed disposition, and the capital gain is taxable at that time. That is all well and good from our point of view. However, some other countries have tax systems that measure capital gains from the point in time when the property is acquired to the point in time of when it is disposed. They do not have any provisions to recognize the fact that some other country, Canada, for instance, has interposed itself in the middle, had a deemed disposition and assessed the gain at that time. Thus, it is important in these treaties to ensure when a departing Canadian becomes resident in a country that is one of our treaty partners, that the treaty partner recognizes that that gain has already been taken into account and adds it to their cost for the purposes of determining any capital gains that might accrue thereafter in the other jurisdiction.

**Senator Angus:** That makes sense to me. Those are the three main changes.

**Senator Goldstein:** The briefing book that we were given is a very useful document and well presented. Whoever is responsible for it in your department should be congratulated. It is an excellent piece of work. It was, in fact, very useful to us.

We also had the advantage of hearing an excellent speech by our deputy chairman on the floor of the Senate two weeks ago when the bill was first introduced.

**The Chairman:** The deputy chairman is responsible for this measure that he now criticizes. Do I have that straight?

**Senator Goldstein:** You can come to your own conclusions, Mr. Chairman.

That having been said, aside from the changes you have already indicated, that is, the reduction from 15 per cent to 5 per cent on withholding for dividends and certain other payments, and aside from the change of the bar from what it was to now information relevant, are there any other significant changes that you want to bring to our attention or that should be brought to our attention? We are not interested in respect to technical changes, merely linguistic changes or blocking certain inconsistencies. We will not become experts in tax treaties.

**Alain Castonguay, Chief, Tax Treaties Group, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** No, I do not believe there are. The three that my colleague outlined are the major changes. My colleague talked about exchange of information. He touched upon one aspect of it. The other aspect that is quite important is the access to bank information. The treaty spells out clearly the fact that information is held by a bank is no reason for the treaty partner not to share the information. That was part of the changes at the OECD 2003; and it stands out, to me, as one of the most important changes in the ongoing treaty policy of Canada to insist on the inclusion of such language, and in future treaties as well.

**Senator Goldstein:** Have you had resistance to that language in some jurisdictions?

**M. Lalonde :** C'est une disposition réputée et le gain en capital est imposable à ce moment-là. C'est très bien de notre point de vue. Toutefois, d'autres pays mesurent les gains en capital entre le moment où le bien est acquis et celui où il est cédé. Ils n'ont pas adopté de mesure pour tenir compte du fait que d'autres pays, comme le Canada, se sont interposés au milieu avec une disposition réputée et qu'ils évaluent le gain à ce moment-là. Il est donc important dans ces conventions de s'assurer, lorsqu'un Canadien immigrant devient résident dans un pays avec lequel nous avons conclu une convention fiscale, que ce pays reconnaisse que le gain en question a déjà été pris en compte et qu'il le comptabilise pour déterminer tout gain en capital qui pourrait survenir par la suite, une fois le citoyen installé dans l'autre pays.

**Le sénateur Angus :** C'est logique pour moi. Ce sont là les trois principales modifications.

**Le sénateur Goldstein :** Le cahier d'information qu'on nous a remis est très utile et fort bien présenté. Qui qu'en soit le responsable au sein de votre ministère, il mérite d'être félicité. C'est un excellent travail. Il nous a vraiment été très utile.

Nous avons aussi eu l'occasion d'entendre un excellent discours de notre vice-président au Sénat il y a deux semaines lors de la première présentation du projet de loi.

**Le président :** Le vice-président est à l'origine de cette mesure qu'il critique maintenant. Ai-je raison?

**Le sénateur Goldstein :** Vous êtes libre de tirer vos propres conclusions, monsieur le président.

Cela dit, outre les modifications que nous avons déjà relevées, c'est-à-dire la réduction de 15 à 5 p. 100 de la retenue d'impôt pour les dividendes et certains autres paiements et outre la modification de la définition de l'information pertinente maintenant, y a-t-il d'autres modifications importantes que vous voudriez porter à notre attention ou auxquelles nous devrions nous intéresser? Nous ne sommes pas préoccupés par les modifications techniques, essentiellement concernant la formulation ou éliminant certaines incohérences. Nous ne prétendons pas devenir des spécialistes des conventions fiscales.

**Alain Castonguay, chef, Conventions fiscales, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Non, je ne crois pas qu'il y en ait. Les trois mentionnées par mon collègue sont les principales. Il vous a parlé de l'échange d'information, il a couvert un de ces aspects. L'autre, qui est assez important, est l'accès aux renseignements bancaires. La convention fiscale précise clairement le fait que l'information soit détenue par une banque n'autorise en rien un partenaire à la convention à ne pas partager cette information. Cela faisait partie des modifications apportées par l'OCDE en 2003, et cela m'apparaît comme l'un des changements les plus importants à la politique en cours du Canada sur les conventions fiscales qui insiste pour inclure une telle formule, comme dans toute convention ultérieure d'ailleurs.

**Le sénateur Goldstein :** Avez-vous observé des résistances à cette formulation dans certains États?

**Mr. Castonguay:** Yes. This is pretty much a new landscape out there. Obviously, OECD members in general are prepared to entertain that. This is not necessarily the case with non-OECD countries that are not part of discussions at OECD, so it can prove to be more difficult in that case.

**Senator Goldstein:** I take it that other treaties are being updated as well to take into account policy changes and information changes. Could you tell us in broad strokes what progress is being made? How many of the treaties that are now in force reflect the changes in principle that we have just been told about?

**Mr. Castonguay:** I believe, with respect to exchange of information, these are the first three; because in fact the changes probably occurred while we started negotiation with those three countries. We may have several more countries where we obtained the basis bump. I would not be able to tell you; I believe there are several more. Withholding has been a policy of the Government of Canada since 1992, to negotiate 5 per cent, so there are a number of treaties where we have secured that.

**Senator Goldstein:** How many of the treaties that are listed are not ratified to date and why, again in general terms?

**Mr. Castonguay:** At tab 3, you have the list of the six treaties that have been signed, but are not in force. Three of them are being discussed today. The three others would be Gabon, Italy and Lebanon. In the case of Gabon, I believe that the treaty was signed in 2005, and it is up to Gabon to do its ratification. I have no fresh information on why it has not happened.

In the case of Italy, it is dating back several years. I understand Canada is not the only country that has concluded a tax treaty where the Italian parliament has not yet ratified. This is something internal to Italy. We certainly press, whenever we have the chance, our Italian colleagues on that and we are getting assurances that they will proceed as fast as they can. It has not come to pass at this point. Lebanon is the oldest of them and, frankly, there has been no recent indication that there are any prospects of Lebanon ratifying.

**Senator Angus:** They negotiated and concluded the treaty and we implemented, but they will not play. Is that because of a regime change?

**The Chairman:** Let us not get into that.

**Senator Angus:** It is self-evident, these truths.

**The Chairman:** They are *res ipsa loquitur*. Read the newspapers.

**Senator Goldstein:** Once you put the proposition of *res ipsa loquitur*, I really have nothing more to say.

**M. Castonguay :** Oui. C'est plutôt une nouveauté dans ce domaine. À l'évidence, les membres de l'OCDE sont en général préparés à ce type de disposition. Ce n'est pas nécessairement le cas des pays qui ne sont pas membres de cette organisation et qui ne participent donc pas aux discussions qui s'y déroulent. La négociation à ce sujet peut donc être plus difficile avec eux.

**Le sénateur Goldstein :** J'en déduis que d'autres conventions sont mises à jour également pour s'adapter à l'évolution de la politique et à l'échange d'information. Pourriez-vous nous dire à grands traits quels progrès ont été réalisés? Combien des conventions fiscales en vigueur actuellement tiennent compte de la modification de principe dont vous venez tout juste de parler?

**M. Castonguay :** En ce qui concerne l'échange d'information, je crois que ce sont les premières parce que les changements sont probablement intervenus au moment où nous débutions les négociations avec ces trois pays. Il est possible que nous soyons parvenus à intégrer cette disposition dans nos conventions avec plusieurs autres pays. Je ne suis pas en mesure de vous le dire, mais je crois qu'il y en a plusieurs autres. Quant aux retenues d'impôt, le gouvernement du Canada a pour politique, depuis 1992, de négocier un taux de 5 p. 100, ce qui fait qu'il y a un certain nombre de conventions pour lesquelles nous avons obtenu ce taux.

**Le sénateur Goldstein :** De façon approximative, combien des conventions fiscales qui figurent sur la liste n'ont pas encore été ratifiées, et pourquoi?

**M. Castonguay :** Sous l'onglet 3, il y a une liste de six conventions fiscales qui ont été signées sans pour autant entrer en vigueur. Trois font actuellement l'objet de discussions. Les trois autres sont celles conclues avec le Gabon, l'Italie et le Liban. Dans le cas du Gabon, je crois que la convention fiscale a été signée en 2005 et qu'il reste au Gabon à la ratifier. Je ne dispose pas d'information récente sur la raison pour laquelle ça n'a pas encore été fait.

Dans le cas de l'Italie, cela remonte à plusieurs années. Je crois savoir que le Canada n'est pas le seul pays à avoir conclu une convention fiscale que le Parlement italien n'a pas encore ratifiée. C'est là une question interne à l'Italie. Quand nous en avons l'occasion, nous insistons certainement auprès de nos collègues italiens et ils nous assurent qu'ils feront aussi vite que possible. La convention n'a toutefois pas encore été ratifiée. Le cas du Liban est le plus ancien et, honnêtement, nous n'avons recueilli récemment aucune indication portant à croire qu'il allait ratifier la convention.

**Le sénateur Angus :** Ils ont négocié la convention et nous l'avons mise en œuvre, mais ils ne l'appliquent pas. Est-ce dû à un changement de régime?

**Le président :** Laissons cela de côté.

**Le sénateur Angus :** Ce sont là des choses évidentes.

**Le président :** Elles sont *res ipsa loquitur*. Lisez les journaux!

**Le sénateur Goldstein :** Quand vous dites que les choses parlent d'elles-mêmes, je n'ai vraiment rien à ajouter



**The Chairman:** *Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra?*

**Senator Goldstein:** That is the extent of your Latin, I take it.

**The Chairman:** No, it is not. It is just one important part.

**Senator Eyton:** This is coming back to a question I raised earlier. There is a workload out there, and it seems to me it is a tremendous challenge. You probably do not have enough human resources. Who establishes the work plan and what are the priorities in doing that? Is there any declared priority or is it a random selection?

**Mr. Lalonde:** It is not a random selection. Two main sources of commencement of treaty negotiations are that the other country approaches us, has noted that Canada has a broad treaty net in the world and requests negotiations to start with us. Probably the more often, it is Foreign Affairs and International Trade Canada that approaches us and says, "Here is another country with which Canada has significant economic ties and we would like you to commence negotiations with that country."

**Senator Eyton:** That is fine. It seems to me in that context, you need priorities. Is no one setting priorities for the department?

**Mr. Lalonde:** We set priorities in terms of the resources that we have and the degree to which we feel we would be successful in negotiating a treaty. Clearly, the Canada-U.S. treaty is a priority to us. It was mentioned earlier that it has taken some time for that treaty to be renegotiated. There are a variety of reasons for that, which I cannot get into today. Suffice to say that the department is aware that the Canada-U.S. treaty is an important one, and I believe that the government does as well.

**Senator Eyton:** It seems odd that we have not been able to close it down with our American friends when they appear to be, if anything, more generous in the direction we are talking about in the three treaties we are dealing with today. That is an observation.

Concerning the three treaties before us today, how long have they been on the table? How long has it taken to get to this point?

**Mr. Castonguay:** I am not aware of that; I was not part of those negotiations. Perhaps my colleague can help me. I believe it was fairly fast, the three of them.

**Mr. Lalonde:** To give some background, Mr. Castonguay has, fortunately, recently come to us from another division in the department. He has a long history with the OECD and their play in determining treaty policy in the model treaty. We are happy to have him with us, but these treaties were obviously under negotiation before that time.

**Le président :** *Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra?*

**Le sénateur Goldstein :** C'est là tout votre latin. J'en prends note.

**Le président :** Non, ce n'est pas ça. C'est un élément important.

**Le sénateur Eyton :** Cela nous ramène à la question que j'ai soulevée précédemment. Il y a un arriéré dans ce domaine et il me semble que cela constitue un défi énorme. Vous n'avez probablement pas suffisamment de ressources humaines. Qui prépare le plan de travail et définit les priorités dans ce domaine? Y a-t-il des priorités officielles ou est-ce une sélection au hasard?

**M. Lalonde :** Ce n'est pas une sélection au hasard. Il peut y avoir deux déclencheurs au démarrage de négociations de conventions fiscales, soit l'autre pays nous approche, ayant constaté que le Canada dispose d'un vaste filet de conventions fiscales dans le monde, et demande à entamer les négociations avec nous. Je crois que, le plus souvent, c'est le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada qui nous dit « Voici un autre pays avec lequel le Canada a des liens économiques importants et nous aimerions que vous entamiez des négociations avec ce pays ».

**Le sénateur Eyton :** C'est très bien. Il me semble que, dans ce contexte, vous avez besoin de priorités. Personne ne définit de priorités pour le ministère?

**M. Lalonde :** Nous définissons les priorités en fonction des ressources dont nous disposons et de la mesure dans laquelle nous estimons que nous allons parvenir à négocier une convention. Il est évident que la convention fiscale Canada-États-Unis est une priorité pour nous. Quelqu'un a rappelé auparavant qu'il a fallu un certain temps pour renégocier cette convention. Cela est dû à diverses raisons sur lesquelles je ne vais pas m'attarder aujourd'hui. Il suffit de dire que le ministère sait fort bien que la convention fiscale Canada-États-Unis est importante et je suis sûr que le gouvernement le sait également.

**Le sénateur Eyton :** Il est surprenant que nous ne soyons pas parvenus à une entente avec nos amis américains quand ils donnent l'impression, au moins, d'abonder plus généreusement que nous dans la tendance qui transparaît dans les trois conventions fiscales dont nous traitons aujourd'hui. Ce n'est qu'une observation.

En ce qui concerne les trois conventions qui nous intéressent aujourd'hui, combien a-t-il fallu de temps pour les négocier? Combien de temps a-t-il fallu pour arriver où nous en sommes?

**M. Castonguay :** Je ne le sais pas parce que je n'ai pas participé à ces négociations. Mon collègue peut peut-être nous aider. Je crois que, dans les trois cas, les choses sont allées assez vite.

**M. Lalonde :** Pour vous éclairer, sachez que M. Castonguay s'est joint récemment à nous mais qu'il appartenait auparavant à une autre direction du ministère. Il a des liens avec l'OCDE depuis longtemps et connaît leur façon de fixer la politique en matière de conventions fiscales qui transparaît dans le modèle. Nous sommes ravis qu'il soit avec nous, mais ces conventions fiscales étaient évidemment en négociation avant cette époque.

Mr. Athenaios, perhaps you could clarify this.

**Parry Athenaios, Tax Policy Officer, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Typically negotiations would take about two rounds. Finland is an industrialized OECD country, therefore, it took one round. With respect to these three countries, we started in 2004 and wrapped up in 2005. That is the approximate timeline.

**Senator Eyton:** They went along in parallel. Are they at about the same stage of approval as we are now? It is going through their formal process.

**Mr. Athenaios:** All three countries are eager for these treaties to come into force as soon as possible. We are seeking to have them come into effect January 1, 2007.

**Senator Eyton:** Has that been declared between all three countries and ourselves?

**Mr. Athenaios:** Yes.

**The Chairman:** With regard to this question, based on our research, it is our information that the last tax treaties with Finland, Mexico and Korea replacing original treaties were signed, with respect to Finland in 1990; with respect to Mexico in 1991; and with respect to Korea in 1978. At present, Canada has tax treaties in force with 86 countries, including all major trading countries.

Senator Eyton might want to know why, having in mind everything that has gone on between 1991 and 2006, we have lagged on implementing or renegotiating a tax treaty with respect to Mexico. I do not understand that delay.

**Senator Eyton:** You expressed my question for me very well. Thank you for that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I thought I would give you the facts, because we have them here.

**Senator Eyton:** Perhaps the broader question is: It seems to me there should be consistent treatment as between Canada, the U.S. and Mexico, in all directions: U.S.-Mexico, U.S.-Canada. We are not there yet; there are differences. From an earlier comment, there does not seem to be any particular reason for the differences, they just are. As you understand it, it was Canadian tax policy with respect to Canadian withholding dividends.

**Mr. Lalonde:** We cannot abrogate our treaty negotiation policy for Canada to the U.S. Clearly, they cannot negotiate our treaties on our behalf, and it would be astonishing to have the treaties lockstep in every sense, to the extent that there is an open negotiation going on. Obviously, the quid pro quo, the give and take between the different countries, would be different between

M. Athenaios, vous pourriez peut-être nous donner des précisions.

**Parry Athenaios, agent de la politique de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** En règle générale, il faut au moins deux séries de négociations. La Finlande est un pays industrialisé et membre de l'OCDE, et il n'a fallu qu'une série de négociations. En ce qui concerne ces trois pays, nous avons débuté les négociations en 2004 et les avons conclues en 2005. Ça a été le calendrier approximatif.

**Le sénateur Eyton :** Ces négociations se sont-elles déroulées en parallèle? Sont-elles parvenues à peu près au même niveau d'approbation que celui où nous nous trouvons maintenant? Elles suivent le processus officiel.

**M. Athenaios :** Tous ces pays sont désireux de voir ces conventions entrées en vigueur dès que possible. Nous cherchons à ce qu'elles entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**Le sénateur Eyton :** Est-ce que cela a été précisé entre ces trois pays et nous?

**M. Athenaios :** Oui.

**Le président :** En ce qui concerne cette question, si je me fie à nos recherches, les dernières conventions fiscales conclues avec la Finlande, la Mexique et la Corée vont remplacer les conventions antérieures qui étaient entrées en vigueur en 1990 dans le cas de la Finlande, en 1991 dans le cas du Mexique et en 1978 dans celui de la Corée. Actuellement, le Canada a des conventions fiscales en vigueur avec 86 pays, y compris tous nos grands partenaires commerciaux.

Le sénateur Eyton peut désirer savoir pourquoi, en gardant l'esprit tout ce qui s'est produit entre 1991 et 2006, que nous sommes en retard dans la mise en œuvre ou la renégociation d'une convention fiscale avec le Mexique. Je ne comprends pas ce retard.

**Le sénateur Eyton :** Vous avez très bien formulé la question à ma place. Je vous en remercie, monsieur le président.

**Le président :** Je voulais vous faire part des faits, parce que nous avons les détails ici.

**Le sénateur Eyton :** Peut-être faut-il élargir la question. Il me semble qu'il devrait y avoir un traitement cohérent entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, dans toutes les directions, que ce soit É.-U.-Mexique, ou É.-U.-Canada. Nous n'en sommes pas encore là; il y a des différences. Si je me souviens bien d'un commentaire fait précédemment, il ne semble pas y avoir de justification particulière pour ces écarts. Ils sont tout simplement là. Comme vous le comprenez, c'était la politique fiscale du Canada en ce qui concerne les retenues d'impôt canadiennes.

**M. Lalonde :** Nous ne pouvons pas annuler notre politique sur la négociation des conventions fiscales au nom du Canada au profit des États-Unis. Il est manifeste qu'ils ne peuvent pas négocier nos conventions en notre nom, et il serait étonnant d'avoir des conventions fiscales à échelons fixes, dans la mesure où une négociation libre est en cours. Il est manifeste que les

Canada and Mexico and Canada and the U.S.

It is not a tripartite negotiation as it was with the NAFTA, where we had all three countries agreeing to the provisions.

**Senator Eyton:** We have to be realistic. For example, if a Mexican company is deciding to do business through a subsidiary in the U.S. or Canada, one of the factors favouring the U.S. location, and perhaps the jobs that go with it, is the lower tax rate. It is not difficult to see that decision.

**Mr. Lalonde:** That is correct. It works as well for Canadian companies operating in Mexico and U.S. companies operating in Mexico. The extent to which Mexico, for example, would be willing to give up the revenue source to attract Canadians might be different than to attract American businesses. There might have been something else on the table that was involved in the negotiations. As I have indicated, the negotiation is a give-and-take process; so one item cannot always be picked out as the difference, because there might have been a take or a give somewhere else.

Last, as Mr. Castonguay has indicated, the Canadian government, since 1992, has been seeking a policy of renegotiating our treaties to bring the withholding rate down to 5 per cent. That policy has not changed at the government level. From the officials' level that is what we seek to negotiate, and in these three treaties, we have been successful in so doing. We may not have gone as far as you would prefer, going to zero, and I can understand that. I hope you would agree that the direction we have gone is the right direction.

**Senator Harb:** Ideally, if we are using the OECD model for those treaties, we would want to apply it across the board with every country we have a treaty with equally. We would not want a special arrangement with one country that is different from another one because we want to treat everyone the same. As an example, where we run into a problem is if we have a country with a flat tax rate of 10 per cent while another country has a tax rate of 25 per cent to 40 per cent. That is where businesses, as well as individuals, will start making strategic decisions whether or not they want to become a resident of this country or the other country. Is that not the case?

**Mr. Lalonde:** We refer to the negotiation of tax treaties because it is exactly that, a negotiation. We have an OECD model that is generally accepted amongst a large number of countries. However, every country has their peculiarities, so we try, for the most part, to deviate as little as possible from the OECD model; but it happens. As I say, it is a give-and-take type of

contreparties, les concessions mutuelles entre les divers pays, seraient différentes entre le Canada et le Mexique et entre le Canada et les États-Unis.

Ce n'est pas une négociation tripartite comme ce le fut avec l'ALENA, pour laquelle les trois pays ont convenu ensembles des dispositions.

**Le sénateur Eyton :** Nous devons être réalistes. C'est ainsi que si une société mexicaine décide de faire des affaires aux États-Unis ou au Canada en passant par une filiale, l'un des éléments en faveur de sa localisation aux États-Unis, et peut-être des emplois qui vont avec, est le taux d'imposition inférieur. Il n'est pas difficile de prévoir la décision.

**M. Lalonde :** Est-ce exact? Cela s'applique également aux entreprises canadiennes travaillant au Mexique et aux entreprises américaines travaillant aussi au Mexique. La mesure dans laquelle le Mexique, par exemple, serait prêt à abandonner des sources de revenu pour attirer des sociétés canadiennes pourrait être différente de ce qu'elle serait pour des entreprises américaines. Il se peut que d'autres éléments soient intervenus dans la négociation. Comme je l'ai indiqué, la négociation est un processus de concessions mutuelles, ce qui fait qu'on ne peut pas toujours considérer qu'un élément isolé constitue une différence, parce qu'il peut être équilibré par une concession dans un autre domaine.

Enfin, comme M. Castonguay l'a indiqué, le gouvernement canadien s'est efforcé d'appliquer depuis 1992, une politique de renégociation de nos conventions fiscales pour réduire le taux de retenue d'impôt à 5 p. 100. Cette politique n'a pas été modifiée au niveau du gouvernement. Pour les fonctionnaires que nous sommes, c'est le niveau que nous cherchons à négocier, et nous y sommes parvenus dans le cas de ces trois conventions fiscales. Il se peut que nous ne soyons pas allés aussi loin que vous auriez aimé, jusqu'à zéro, et je peux le comprendre. J'espère toutefois que vous conviendrez que nous sommes allés dans la bonne direction.

**Le sénateur Harb :** De façon idéale, si nous utilisons le modèle de l'OCDE pour ces conventions, nous voudrions les appliquer de façon généralisée à tous les pays avec lesquels nous avons conclu une convention fiscale. Nous ne voudrions pas parvenir à une entente spéciale avec un pays qui soit différente d'une autre parce que nous voulons traiter tout le monde sur le même pied. À titre d'exemple, nous aurions un problème si nous appliquions un taux d'imposition uniforme de 10 p. 100 avec un pays alors que pour un autre, il varierait dans une fourchette de 25 p. 100 à 40 p. 100. C'est le type de situation dans laquelle les entreprises, et les particuliers, commenceraient à prendre des décisions stratégiques en décidant s'ils veulent ou non résider dans ce pays ou dans un autre. Ce n'est pas le cas?

**M. Lalonde :** Nous parlons de négociation de conventions fiscales parce qu'il s'agit précisément d'une négociation. Nous avons un modèle de l'OCDE qui est généralement accepté dans un grand nombre de pays. Toutefois, chaque pays a ses spécificités et nous essayons, pour l'essentiel, de nous éloigner le moins possible du modèle de l'OCDE, mais cela arrive. Comme je l'ai dit, c'est un



process. We try to represent, as best we can, the interests of Canada in negotiating those treaties. There will be differences therefore.

If you were to pick up these three treaties and start reading through them, you would find that much of the language is consistent throughout. There will be changes amongst the different countries for reasons peculiar to the particular negotiations, but we try to adhere to the standard.

**Senator Harb:** Why is it then, in the Canada-Finland treaty, that you have provided them with special exemption on withholding tax on royalty payments for software, patent and know-how? What do you mean by know-how?

**Mr. Lalonde:** It is a two-part answer. Mr. Castonguay was not involved in those particular negotiations and neither was I. Perhaps Mr. Athens can answer that.

**Mr. Athenaios:** Korea and Mexico are more what is, in the tax world, called source countries: countries where foreign multinationals come in and extract payments coming out. They are more sensitive in taxing such items. Finland is a more developed country, more sophisticated, so they are a lot more willing to exempt these types of payments.

**The Chairman:** What is the policy behind that?

**Mr. Athenaios:** It is to facilitate trade and investment between countries.

**The Chairman:** It is more than that, is it not? I do not want to beg the question here, but I assume there is a rationale as to why Finland would exempt know-how.

**Mr. Athenaios:** A country like Mexico would have more payments, know-how payments, going to other countries than coming back in, so they would lose more in exempting know-how. With Finland and Canada, they are closer to being equals in terms of the flows of funds with respect to such intellectual property rights such as know-how. It is much easier to agree to exempt such payments from withholding tax to facilitate trade and investment.

**Senator Harb:** You did not really define "know-how."

**Mr. Athenaios:** Know-how is a difficult concept. It is not a legal term of art.

**The Chairman:** It is about patent and trade secrets, is it not?

**Mr. Athenaios:** Exactly; trade secrets, confidential information, and such.

processus de concessions mutuelles. Nous essayons de défendre de notre mieux les intérêts du Canada en négociant ces conventions. Il y aura cependant des différences entre elles.

Si vous lisiez au complet ces trois conventions, vous constateriez que l'essentiel des formulations est cohérent d'un bout à l'autre. Il y aura des modifications entre les divers pays pour des motifs particuliers aux négociations concernées, mais nous essayons de suivre la norme.

**Le sénateur Harb :** Pourquoi alors, dans la convention entre le Canada et la Finlande, avez-vous prévu une exemption spéciale concernant les retenues d'impôt sur les paiements de redevance pour les logiciels, les brevets et le savoir-faire? Qu'entendez-vous par savoir-faire?

**M. Lalonde :** La réponse comporte deux volets. M. Castonguay n'a pas participé à ces négociations pas plus que moi. M. Athenaios peut peut-être répondre.

**M. Athenaios :** La Corée et le Mexique sont ce que nous appelons, dans le domaine de la fiscalité, des pays sources, c'est-à-dire des pays dans lesquels les multinationales étrangères s'implantent et virent ensuite des fonds à l'étranger. La question de l'imposition de ces transferts de fonds est une question plus délicate. La Finlande est un pays plus industrialisé, plus sophistiqué et elle accepte beaucoup plus facilement d'appliquer des exemptions à ces types de paiements.

**Le président :** Qu'elle est la politique qui le justifie?

**M. Athenaios :** Il s'agit de faciliter les échanges commerciaux et les investissements entre pays.

**Le président :** Cela va au-delà, non? Je ne veux pas présumer de la réponse, mais je suppose qu'il y a une raison pour laquelle la Finlande serait prête à accorder une exemption sur le savoir-faire.

**M. Athenaios :** Un pays comme le Mexique aurait davantage de paiements, de paiements sur le savoir-faire, allant dans d'autres pays que revenant dans le sien, ce qui fait qu'il perdrait plus en accordant une exemption sur le savoir-faire. En ce qui concerne la Finlande et le Canada, les situations des deux pays sont beaucoup plus comparables en termes de flux de fonds liés à des questions comme les droits de propriété intellectuelle, dont le savoir-faire. Il est beaucoup plus facile d'accepter de dispenser de tels paiements d'une retenue d'impôt pour faciliter le commerce et les investissements.

**Le sénateur Harb :** Vous n'avez pas vraiment défini « savoir-faire ».

**M. Athenaios :** Le savoir-faire est un concept difficile à définir. Ce n'est pas un de nos termes juridiques ni techniques.

**Le président :** Cela concerne les brevets et les secrets commerciaux, n'est-ce pas?

**M. Athenaios :** C'est exact, les secrets commerciaux, les renseignements confidentiels, et cetera.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Following up on Senator Eyton's question, can you tell me what the withholding tax rate is on the dividends of a parent company in Japan? Is it 5 per cent? What about 10 per cent?

**Mr. Castonguay:** According to the current treaty, the rate is 5 per cent.

**Senator Massicotte:** A Japanese company that is trying to decide where it should locate an automobile manufacturing plant for the North American market will look more favourably on the United States, because unlike Canada, it does not charge a 5 per cent withholding tax.

Clearly, this form of taxation is a disincentive to investment in Canada. The only reason for levying this tax is to generate revenue. Any company thinking about investing in Canada will be put off by the tax. The tax is also a disincentive to Canadian companies operating abroad. If I understand correctly, the only advantage to this tax is that it generates needed revenue.

**Mr. Castonguay:** It is a trade off. Withholding taxes are indeed a means of extracting revenue in connection with income earned in Canada. We talk about global taxation. As far as setting the rate goes, it boils down to generating revenue while at the same time ensuring that businesses remain competitive. That is the reason why last time around, the government reviewed the rate. A decision was made to reduce the withholding tax rate from 10 per cent to 5 per cent. However, the question is whether it should be reduced even further.

**Senator Massicotte:** How much revenue does the withholding tax generate annually?

**Mr. Castonguay:** Potentially, it generates a very substantial sum.

**Senator Massicotte:** Can you give me a ball park figure?

**Mr. Castonguay:** In the range of several hundred million dollars.

**Senator Massicotte:** Getting back to the argument that was made earlier, the amount of tax payable in countries like Finland will equal the amount of tax taken in here. Rarely does a company benefit both ways. So then, the entrepreneur, or company, is at a disadvantage. He is not on the receiving end of the 5 per cent withholding tax. Tax experts often recommend that companies be set up in Bermuda or Barbados. These countries charge a very low withholding tax and this encourages companies to set up shop there. Correct? Why are they so different?

**Mr. Castonguay:** You are getting into tax planning questions. I cannot really speak to that, because you are talking about what motivates taxpayers to do what they do.

**Senator Massicotte:** Why would the withholding tax rate be much lower in certain countries with low trade volumes than it is in other countries?

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Ma question fait suite à celle du sénateur Eyton. Quel est le pourcentage de retenue sur les dividendes d'une compagnie mère au Japon? Est-ce que c'est 5 p. 100? Est-ce 10 p. 100?

**M. Castonguay :** Dans notre présent traité, c'est 5 p. 100.

**Le sénateur Massicotte :** Une compagnie japonaise, qui doit décider où installer son usine de voitures pour la vente en Amérique du Nord, va favoriser beaucoup les États-Unis, car il n'y a pas de retenue de 5 p. 100 là-bas alors qu'ici, il y en a une.

C'est évident que toute cette taxation décourage l'investissement au Canada, mais la seule raison qu'on a d'avoir une taxation, c'est pour obtenir des revenus. C'est évident que la compagnie qui veut investir ici est découragée par la taxation. Cela décourage également nos compagnies canadiennes qui sont là-bas, parce qu'il y a une taxation. Évidemment, c'est parce que le gouvernement a besoin de revenus. C'est le seul avantage à une taxation, si je comprends bien.

**M. Castonguay :** C'est un arbitrage. Les retenues à la source sont effectivement un moyen d'extraire du revenu qui se rapporte à du revenu gagné au Canada. On parle de taxation sur une base mondiale. Et donc la fixation du taux, il y a un arbitrage entre cela et assurer la compétitivité des entreprises. C'est pour cette raison que la dernière fois, cela a été examiné par le gouvernement. La décision a été prise de réduire de 10 p. 100 à 5 p. 100 le taux de retenue. Toutefois, il faut se demander si l'on devrait aller plus loin.

**Le sénateur Massicotte :** C'est une somme importante annuellement?

**M. Castonguay :** C'est une somme potentiellement très importante.

**Le sénateur Massicotte :** Combien, grosso modo?

**M. Castonguay :** Quelque centaines de millions de dollars.

**Le sénateur Massicotte :** Si l'on reprend l'argument de tantôt, les montants qu'on va payer dans des pays comme la Finlande seront égaux aux montants que l'on recevra. C'est rarement la même boîte. Pour l'entrepreneur ou la corporation, il y a un désavantage. Ce n'est pas lui qui bénéficie du 5 p. 100 de l'autre côté. Les fiscalistes recommandent souvent, lorsqu'on parle de créer des corporations, d'en créer aux Bermudes ou aux Barbades. Ils ont un taux de retenue très bas et cela avantage beaucoup les entreprises de s'établir dans ces pays. Est-ce le cas? Et pourquoi ce serait si différent des autres?

**M. Castonguay :** Vous allez dans des questions de planification fiscale. Je ne sais pas si je peux vraiment m'exprimer à ce sujet, parce que vous parlez de ce qui motive un contribuable à le faire.

**Le sénateur Massicotte :** Pourquoi certains pays, où il y a un peu d'échanges commerciaux, auraient un taux de retenu beaucoup plus bas que d'autres pays?

**Mr. Castonguay:** Some countries set on attractive tax rate in order to attract foreign companies. It is part of their tax policy. In recent years in Canada, attempts have been made to bring in a relatively competitive corporate tax regime by gradually lowering, as you know, the taxation rate.

**Senator Massicotte:** When you look at the withholding tax rate on an interest rate of 10 per cent, for example, one could argue that these taxation rates are lower than the one Canadian corporations or individuals would pay in Canada on the same income. Why are foreign companies given an advantage over Canadian companies?

**Mr. Castonguay:** In this instance, the rate of withholding tax applies to the total interest earned. As a result of the withholding tax, taxing power is shared by both countries. The higher the withholding tax rate, the higher the tax share of the source country. Obviously, the country of residence will also tax the taxpayer who is paid interest in Canada. In that case, it is not necessarily true that the foreigner is at an advantage, considering the range of taxes that apply to him. In addition, he is taxed in his country of residence.

**Senator Massicotte:** If I understand correctly, they are often credited for the tax paid abroad. Correct?

**Mr. Castonguay:** To avoid double taxation.

[English]

**Senator Moore:** Does a resident who is a non-citizen — for example, an American, who lives in Nova Scotia and then moves back to the U.S. — have to pay withholding tax on the disposition of his or her home in Nova Scotia if it is a principal residence?

**Mr. Lalonde:** Is this a Canadian resident?

**Senator Moore:** A resident, but an American citizen.

**Mr. Lalonde:** Canada does not tax on a citizenship basis. We tax on a resident basis. An American citizen who is resident in Canada would be taxable in Canada the same as you or I or anyone else.

**Senator Moore:** Thus, if a principal residence, no tax; if it is a rental or a secondary property, then taxed the same as a Canadian.

**Mr. Lalonde:** The same rules as for everybody else.

**Senator Moore:** I believe Senator Eyton touched on the matter of treaties not being put in effect by the other party. You mentioned three, such as Lebanon, nil prospects. How long has that been in abeyance?

**Mr. Castonguay:** The Lebanese treaty was ratified by Canada in June, 2000.

**M. Castonguay :** Certains pays ont décidé d'avoir des taux de taxation attrayants afin d'attirer les entreprises étrangères. Cela relève de leur politique. Nous, au Canada, on a essayé, ces dernières années, d'avoir un système fiscal des sociétés relativement compétitif en abaissant graduellement le taux d'imposition, comme vous le savez.

**Le sénateur Massicotte :** Et quand vous regardez le taux de retenue sur le taux d'intérêt de 10 p. 100, par exemple, on peut argumenter que ces taux de taxation sont moins élevés que celui que le Canadien, corporation ou particulier, paierait au Canada pour ces mêmes revenus. Pourquoi on avantage l'étranger au détriment de la société canadienne?

**M. Castonguay :** Dans ce cas, le taux de retenue est sur le montant total de l'intérêt. Ce qui arrive, c'est que les taux de retenues font en sorte que les deux pays partagent la juridiction. Donc, plus élevée est la retenue à la source, plus élevée est la part du pays de source. Évidemment, le pays de résidence va aussi imposer le contribuable qui reçoit de l'intérêt du Canada. Dans ce cas, il n'est pas nécessairement vrai que l'étranger, lorsqu'on considère l'ensemble des taxes qui s'appliquent à lui, est nécessairement avantage. Et il faut prendre en compte l'impôt exigé dans son pays de résidence.

**Le sénateur Massicotte :** Si je comprends bien, il reçoit souvent un crédit pour l'impôt payé en pays étranger?

**M. Castonguay :** Pour éviter la double imposition.

[Traduction]

**Le sénateur Moore :** Est-ce qu'un résident qui n'est pas un citoyen, par exemple un Américain qui vit en Nouvelle-Écosse et retourne aux États-Unis, doit payer une retenue d'impôt sur la cession de sa maison en Nouvelle-Écosse s'il s'agit de sa résidence principale.

**M. Lalonde :** Est-ce un résident du Canada?

**Le sénateur Moore :** Oui, un résident mais en même temps un citoyen américain.

**M. Lalonde :** Le Canada ne prélève pas d'impôts en fonction de la citoyenneté. Nous le faisons en fonction de la résidence. Un citoyen américain qui réside au Canada sera imposable au Canada de la même façon que vous, moi ou n'importe qui d'autres.

**Le sénateur Moore :** Donc, pas d'impôt s'il s'agit d'une résidence principale mais imposé comme un Canadien si c'est une location ou une résidence secondaire.

**M. Lalonde :** Il est soumis aux mêmes règles que n'importe qui d'autre.

**Le sénateur Moore :** Je crois que le sénateur Eyton a abordé la question des conventions fiscales qui ne sont pas mises en vigueur par l'autre parti. Vous en avez mentionné trois, comme le Liban, avec lequel les perspectives sont nulles. Pendant combien sont-elles restées en suspens?

**M. Castonguay :** La convention fiscale avec le Liban a été ratifiée par le Canada en juin 2000.



**Senator Moore:** Italy?

**Mr. Castonguay:** December, 2002.

**Senator Moore:** Gabon?

**Mr. Castonguay:** March, 2005.

**Senator Moore:** Who monitors that? Is it the Department of Finance Canada or Foreign Affairs and International Trade Canada? How do we do it and how often?

**Mr. Lalonde:** The Department of Finance Canada negotiates the tax treaty. Mr. Castonguay is our chief treaty negotiator. We negotiate in good faith; and we hope our partners do as well.

In the case of Italy, I believe it is a procedural difficulty they are having with their own parliament. We are not the only treaty partner that is in that situation.

In the case of Lebanon, it is a different issue.

**Senator Moore:** Do you speak with a counterpart over there? Do you talk with the legislative clerk in their assembly? How do you know what the status is of a treaty in terms of moving through their system?

**Mr. Lalonde:** We keep in contact with our negotiating partners.

**Senator Moore:** How often do you do that?

**Mr. Lalonde:** I could defer to Mr. Castonguay. However, I would hazard a guess that if everything is going along well, there would be no point in calling them up and bothering them. If it appears there is a problem, then we would be contacting them to discuss that.

In some cases, there is a problem and we have discussed it with them; it has become apparent that matters will not proceed, at least for the time being. However, that is rare.

We have 86 treaties. There has been a problem issue with three in terms of delay of implementation. Frankly, we are in 2006, and Gabon was negotiated in 2005. That is not so bad.

With two other treaties out of the 86, there seems to be some delay. With one of them, there seems to be a rational explanation. The other seems to be that the treaty partner may have changed their mind.

**Senator Moore:** In tab 3, the treaties are listed. At the bottom of the page, it states that negotiations to conclude or update tax treaties have been underway with — and there are 13 countries listed there. Eight of them are not listed in the treaties in force in terms of the 86. These eight that are not listed above, are these new efforts? Have we not had treaties before with these countries?

**Le sénateur Moore :** Et pour l'Italie?

**M. Castonguay :** Décembre 2002.

**Le sénateur Moore :** Le Gabon?

**Mr. Castonguay :** Mars 2005.

**Le sénateur Moore :** Qui assure cette surveillance? Est-ce le ministère des Finances ou celui des Affaires étrangères et du Commerce international? Comment procédons-nous et à quelle fréquence?

**M. Lalonde :** C'est le ministère des Finances qui négocie les conventions fiscales. M. Castonguay est notre négociateur en chef des conventions fiscales. Nous négocions de bonne foi et espérons que nos partenaires font de même.

Dans le cas de l'Italie, je crois que la ratification se heurte à des difficultés de procédure avec leur parlement. Nous ne sommes pas le seul partenaire à une convention fiscale qui se trouve dans cette situation.

Dans le cas du Liban, la question est de nature différente.

**Le sénateur Moore :** Parlez-vous avec un homologue dans ce pays? Avez-vous des échanges avec le greffier de leur assemblée législative? Comment savez-vous si une convention fiscale conclue avec le Canada suit son chemin pour être ratifiée dans leur système?

**M. Lalonde :** Nous restons en relations avec nos partenaires de négociations.

**Le sénateur Moore :** À quelle fréquence?

**M. Lalonde :** Je pourrais demander à M. Castonguay de répondre. Toutefois, je vais me risquer à supposer que si tout se déroule bien, il n'y a pas de raison de s'adresser à eux et de les embêter. S'il semble y avoir un problème, nous allons alors entrer en relation avec eux pour en discuter.

Dans certains cas, un problème est apparu et nous en avons discuté avec eux. Il a alors été manifeste que le dossier n'irait pas de l'avant, au moins maintenant. C'est toutefois rare.

Nous avons 86 conventions fiscales. La mise en œuvre de trois a été retardée à la suite de problèmes. Honnêtement, nous sommes en 2006 et le Gabon a négocié en 2005. Ce n'est pas si mal.

Avec deux autres conventions fiscales parmi les 86, il semble y avoir certains retards. Pour une en particulier, il semble y avoir une explication logique. Dans les autres cas, il semble que le partenaire à la convention fiscale pourrait avoir changé d'avis.

**Le sénateur Moore :** Les conventions fiscales sont énumérées sous l'onglet 3. Une note au bas de chaque page précise que les négociations pour conclure ou mettre à jour des conventions fiscales se sont déroulées avec... il y a 13 pays d'inscrits sur la liste. Huit d'entre eux ne figurent pas dans la liste des conventions fiscales en vigueur, la liste des 86. Pour les huit qui ne figurent pas dans la liste ci-dessous, faisons-nous de nouveaux efforts? N'avons-nous pas déjà eu par le passé des conventions fiscales avec ces pays?

**M. Lalonde :** C'est exact.

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**Senator Moore:** Those are eight new ones, then.

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Moore:** Are these negotiations that we will start or have we been underway for awhile with these countries?

**Mr. Lalonde:** Some of them have been longer than others. Again, it is probably unfair to ask Mr. Castonguay to reply on all these, having come only recently to our branch.

Some of the treaties are negotiated for a period of time. We run into a problem and pretty well we have to say to the other country, "Look, you resolve that problem and come back and see us when you are ready." In some cases, we may have a difficulty in that we just cannot agree to something for which they are asking. In other cases, the process just takes longer than with other countries.

**Senator Moore:** We have treaties in force with the United States, but it is also listed here among these others as under way. Did the tax treaty we have with the United States expire?

**Mr. Lalonde:** No. It is still in place, but we would like to renegotiate.

**Senator Moore:** Are there aspects of it that we want to bring up to date?

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**Senator Moore:** How long have those discussions been going on?

**Mr. Lalonde:** They have been ongoing for some time. I believe the last treaty negotiated there was an addendum or a provision that said we would be coming back to the table to renegotiate items. Those negotiations have taken probably longer than we would have expected and maybe even longer than the U.S. would have expected.

**Senator Moore:** When did they begin?

**Mr. Castonguay:** In 1998.

**Mr. Lalonde:** It has been a number of years.

**Senator Moore:** They are doing worse than Gabon.

**Mr. Lalonde:** It works both ways. It is an important treaty. We want to be careful with what we are doing.

**Senator Moore:** To go back to what Senator Eyton was saying: Will this always be this way with the U.S. document? Will it always be not totally agreed upon?

**Mr. Lalonde:** We certainly hope not.

**Senator Moore:** They keep chipping away. Will we see a date when it will be concluded, and we can put it to rest for awhile?

**Le sénateur Moore :** Il s'agit alors de huit nouveaux.

**M. Lalonde :** Oui.

**Le sénateur Moore :** S'agit-il de négociations que nous allons débiter ou qui sont en cours depuis un certain temps avec ces pays?

**M. Lalonde :** Certaines ont duré plus longtemps que d'autres. Ici encore, il serait injuste de demander à M. Castonguay de répondre à toutes ces questions puisqu'il ne s'est joint à notre direction générale que récemment.

Il arrive de préciser dans les conventions fiscales qu'elles s'appliqueront pour une durée déterminée à l'avance. Nous nous heurtons à un problème et nous avons pour l'essentiel à dire à l'autre pays « Commencez par résoudre ce problème et revenez nous voir quand vous serez prêts ». Dans certains cas, nous éprouvons des difficultés parce que nous ne pouvons pas accepter quelque chose qu'il nous demande. Dans tous les cas, le processus prend plus de temps qu'avec les autres pays.

**Le sénateur Moore :** Nous avons des conventions fiscales en vigueur avec les États-Unis, mais, d'après la liste, elles font partie de celles qui sont en cours de négociation. La convention fiscale qui s'appliquait avec les États-Unis a-t-elle pris fin?

**M. Lalonde :** Non. Elle est toujours en vigueur mais nous aimerions la renégocier.

**Le sénateur Moore :** Y a-t-il certains aspects de cette convention que nous voudrions mettre à niveau?

**M. Lalonde :** C'est exact.

**Le sénateur Moore :** Combien de temps ces discussions ont-elles duré?

**M. Lalonde :** Un certain temps. Je crois que la dernière convention que nous avons négociée avec eux était un addendum ou une disposition qui précisait que nous allions revenir à la table pour négocier à nouveau les points. Ces négociations ont probablement pris plus de temps que nous ne l'avions prévu et probablement plus de temps que les États-Unis ne s'y attendaient.

**Le sénateur Moore :** Quand ont-elles commencé?

**Mr. Castonguay :** En 1998.

**M. Lalonde :** Cela fait longtemps.

**Le sénateur Moore :** Ils sont plus mauvais que le Gabon.

**M. Lalonde :** Cela marche dans les deux sens. C'est une convention fiscale importante. Nous voulons faire attention à ce que nous faisons.

**Le sénateur Moore :** Pour revenir à ce que le sénateur Eyton disait, en sera-t-il toujours ainsi avec la convention fiscale avec les États-Unis? Ne fera-t-il jamais l'objet d'un accord total?

**M. Lalonde :** Nous espérons bien que ce ne sera pas le cas.

**Le sénateur Moore :** Ils continuent à réduire petit à petit la portée. Fixera-t-on un jour une date pour sa conclusion, afin que nous puissions le mettre de côté pendant un certain temps?

**Mr. Lalonde:** We are hoping that negotiations can be concluded soon, but it is a bilateral process. It requires the agreement of not only the U.S., but also of the Canadian government. There are important issues that we hope to resolve soon, but still remain outstanding.

As you can appreciate, treaty negotiations are closely guarded between Canada and our treaty partners. I cannot go deeper into the issues.

**Senator Moore:** Since 1998, we have gone through various federal administrations in Canada. Do you have to start all over when a new administration comes in?

**Mr. Lalonde:** We have to inform the new administration coming in what the state of play is and what the current issues are, yes.

**Senator Moore:** Does that throw us back, not necessarily to the start, but is it causing us problems in getting this concluded?

**Mr. Lalonde:** No, I would not say that that is causing problems. It is difficult for me to go into any more detail as to what the issues are.

**Senator Moore:** Are we getting close? Is it imminent?

**Mr. Lalonde:** We keep on saying so.

**Senator Moore:** Without giving away trade secrets, where are we?

**Mr. Lalonde:** The economic statement of 2005 indicated that we thought we were close, and I believe we still do feel we are close.

**The Chairman:** He is saying hope springs eternal.

**Senator Goldstein:** I recall from another life that the Income Tax Act makes a distinction between loans of a term of less than five years and loans of a term more than five years, with respect to withholding tax on interest on those loans. Does that distinction continue to be reflected in these treaties?

**Mr. Lalonde:** The treaties themselves do not reflect that distinction. As you pointed out, it is a provision in the Income Tax Act. I believe you are referring to subparagraph 212(1)(b)(vii).

**Senator Goldstein:** That is the only number I know in the Income Tax Act. I do not want anybody to be impressed.

**Mr. Lalonde:** I guess I have to admit to the same thing.

**The Chairman:** I would like to return to the Mexico question. As an aside, Senator Eyton is probably one of the outstanding experts on Canada-Mexico trade as he was instrumental in assisting in the negotiation of that treaty. Thus, we have here one of our resident founding fathers when it comes to this relationship, which has been positive. When we examine the statistics between Canada and the United States, our numbers

**M. Lalonde :** Nous espérons que les négociations se terminent sous peu, mais c'est un processus bilatéral. Il faut non seulement l'accord des États-Unis, mais également celui du gouvernement canadien. Il reste des questions importantes que nous espérons résoudre sous peu, mais il en reste encore en suspens.

Comme vous pouvez vous en rendre compte, les négociations de conventions fiscales font l'objet d'une surveillance attentive du Canada et de ses partenaires à ces conventions. Je ne peux pas approfondir ces questions.

**Le sénateur Moore :** Depuis 1998, nous avons connu plusieurs administrations fédérales au Canada. Devez-vous recommencer à zéro à chaque fois qu'une nouvelle administration s'installe?

**M. Lalonde :** Nous devons informer la nouvelle administration des questions en jeu et d'actualité.

**Le sénateur Moore :** Devons-nous retourner en arrière, pas nécessairement au début, mais cela retarde-t-il la conclusion des ententes?

**M. Lalonde :** Non, je ne dirais pas que cela cause de problèmes. Il serait délicat pour moi de vous donner plus de détails sur la nature des questions.

**Le sénateur Moore :** Approchons-nous du résultat? Est-il imminent?

**M. Lalonde :** Nous continuons à le dire.

**Le sénateur Moore :** Sans divulguer de secrets commerciaux, où en sommes-nous?

**M. Lalonde :** L'exposé économique de 2005 précisait que nous estimions être proches du résultat, et je crois que nous avons encore ce sentiment.

**Le président :** Il nous dit que l'espérance est toujours vivace.

**Le sénateur Goldstein :** Je me rappelle avoir appris dans une autre vie que la Loi de l'impôt sur le revenu établit une distinction entre les prêts d'une durée inférieure à cinq ans et ceux supérieurs à cinq ans pour le calcul de la retenue d'impôt sur les intérêts attachés à ces prêts. Cette distinction est-elle toujours conservée dans ces conventions fiscales?

**M. Lalonde :** Les conventions fiscales elles-mêmes ne font pas cette distinction. Comme vous l'avez indiqué, c'est une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je crois que vous faites référence au sous-alinéa 212(1)b(vii).

**Le sénateur Goldstein :** C'est le seul alinéa que je connais dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne veux pas que cela vous impressionne.

**M. Lalonde :** Je dois admettre qu'il en est de même pour moi.

**Le président :** J'aimerais revenir à la question du Mexique. Il se trouve que le sénateur Eyton est probablement l'un des meilleurs spécialistes du commerce Canada-Mexique puisqu'il a joué un rôle dans la négociation de l'ALENA. Nous avons donc parmi nous notre propre « père fondateur » quand il s'agit de cette relation, et cela a été très utile. Quand nous comparons les statistiques entre le Canada et les États-Unis, nos chiffres et les



and your numbers are the same. Canada's fifth most important export market is Mexico; its third most important source of imports in 2005 is Mexico. Our bilateral trade with Mexico is now \$17 billion. Senator Eyton, that is a 218 per cent increase since NAFTA was entered into. Thank you very much for that.

Having said that, our direct investment relationships are not as good; Canadian direct foreign investment in Mexico was valued at \$3.1 billion in 2005. I am not sure where that stands in terms of our sourcing for direct foreign investment.

On the Mexican side, even though we are, as I say, their fifth most important export market and our third most important import market, when it comes to Mexico's direct foreign investment as an investor in Canada, they are twenty-eighth.

There is a disconnect between the trade relationships and the merchandise relationships, not on the Canadian side, but on the Mexican side.

We have to do everything to make flows of capital between our countries more efficient and productive. Does the difference between the Canada and the U.S. on this particular issue place Canada at a relative disadvantage in attracting Mexican foreign direct investment?

**Mr. Lalonde:** Which provision are you wondering about?

**The Chairman:** We are talking about the withholding number. The United States is zero, while we still have that 5 per cent cap. We are just talking about Canada-Mexico.

**Mr. Lalonde:** In deciding to invest in any country, the withholding tax rate is important, as is the domestic rate. You will have noticed that in the last two budgets, we have been promoting, what we refer to as, the Canadian tax advantage; trying to bring our tax rate below that of the U.S. There are a number of other important features.

**The Chairman:** I understand that. I do not mean to interrupt, but would it be fair to say that this might be one factor that would slow down direct foreign investment with Mexicans in Canada?

**Mr. Lalonde:** I do not have the figures at my fingertips, but I would be interested as well to see what kind of figures there are for direct foreign investment from Mexico into the U.S. I would expect that Mexico would be a net receiver of foreign investment rather than a net provider of foreign investment, given the economics of that nation. I would not agree that that was forming an impediment in the absence of comparing all the variables.

vôtres sont les mêmes. Le cinquième plus important marché d'exportation du Canada est le Mexique et, en 2005, ce pays était notre troisième plus importante source d'importations. Nos échanges commerciaux bilatéraux avec le Mexique sont maintenant de 17 milliards de dollars. Sénateur Eyton, cela fait une hausse de 218 p. 100 depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Il y a là de quoi vous remercier.

Cela dit, nos relations dans le domaine des investissements directs ne sont pas aussi bonnes. Les investissements étrangers directs du Canada au Mexique étaient évalués à 3,1 milliards de dollars en 2005. Je ne peux pas vous dire avec certitude la part du Mexique dans les investissements directs étrangers venant chez nous.

En ce qui concerne le Mexique, même si nous sommes, comme je l'ai rappelé, leur cinquième plus important marché d'exportation et s'il représente pour nous notre troisième plus important marché d'importation, dans le domaine des investissements directs étrangers au Canada, le Mexique vient en 28<sup>e</sup> place.

Il y a un déséquilibre entre les échanges commerciaux et les échanges de marchandise, pas du côté canadien mais du côté mexicain.

Nous devons tout faire pour que les flux de capitaux entre nos pays soient plus efficaces et plus productifs. Est-ce que ce traitement diffère de la part du Canada et des États-Unis, dans ce domaine précis, complique relativement la tâche du Canada pour attirer des investissements directs étrangers en provenance du Mexique?

**M. Lalonde :** Quelles sont les dispositions qui vous préoccupent?

**Le président :** Nous parlons du pourcentage des retenues d'impôt. Aux États-Unis, il est de zéro alors que nous avons encore un plafond de 5 p. 100. Nous ne parlons que de la relation Canada-Mexique.

**M. Lalonde :** Le taux de la retenue d'impôt est important, comme le taux d'imposition intérieure, quand il s'agit de décider d'investir dans n'importe quel pays. Vous avez certainement remarqué que, dans les deux derniers budgets, nous avons fait la promotion de ce que nous appelons l'avantage fiscal canadien, soit nos efforts pour parvenir à un taux d'imposition inférieur à celui en vigueur aux États-Unis. Il y a un certain nombre d'autres caractéristiques importantes.

**Le président :** J'en suis bien conscient. Je ne veux pas vous interrompre, mais serait-il juste de dire que c'est là un des éléments qui pourrait ralentir les investissements directs étrangers des Mexicains au Canada?

**M. Lalonde :** Je n'ai pas les chiffres à la portée de la main, mais je serais également curieux de voir les chiffres des investissements directs étrangers du Mexique aux États-Unis. Je suppose que le Mexique serait un bénéficiaire net des investissements étrangers plutôt qu'un fournisseur net, étant donné les caractéristiques économiques de ce pays. Je ne crois pas qu'on puisse dire que cela constitue un frein en l'absence de comparaison de toutes les variables.

**The Chairman:** Could it be a factor?

**Mr. Lalonde:** At the margin, if everything else were equal, it is possible that it could be a factor, but we have to look at other areas, such as the domestic tax rate, the economic conditions, the availability of skilled labour, education and health care in the country in which we are about to invest. Canada has many advantages. The withholding tax rate is one factor to take into account. I believe that we are moving in the right direction, although perhaps not as fast as some senators would prefer.

**The Chairman:** I appreciate that.

I wanted to get that on the record. As you know, we are consistently trying to analyze all legislation that comes to us through a productivity prism.

**Senator Eyton:** I believe we all support the thrust of these treaties and encourage you to do even more. That is the tenor of the comment today.

In the schedule, I see the rate of withholding on royalty payments between the three countries that we are talking about. The rate limitation that generally applies is 10 per cent across the board. However, a very important part of being more productive and of competing well is software patents and know-how. There is a special rate for software patents and know-how in relation to Finland, which is zero. I would have thought that was good. It encourages people to work with each other, to have a free marketplace where patents, royalties and know-how can be exchanged. It seems to me that that is a good policy reason for putting that in place.

At the same time, there is no special rate for software patents and know-how in both Mexico and Korea. I will leave Korea aside for the moment. In Mexico, because of NAFTA, and because of the trading relationships, it would make tremendous sense to have a special rate, just like Finland, of zero. It is not there, and that is not what the treaty says now. However, for the record, I personally believe that that is something we should try for in future negotiations, and perhaps the committee will come to that conclusion as well.

**Mr. Lalonde:** Our policy is to seek a withholding tax rate of zero for that. However, as indicated before, we cannot impose treaties on other countries; we have to negotiate them, and there is a give-and-take.

**The Chairman:** Out of curiosity, there seems to be an element of discrimination in these treaties that you might want to address. The maximum rate of withholding tax on periodic pension payments is 20 per cent in the proposed treaty with Finland, and it is 15 per cent in the proposed treaties with Mexico and Korea. Could you explain the difference in the government's policy approach to those differing numbers? I find curious that pension

**Le président :** Cela pourrait-il jouer un rôle?

**M. Lalonde :** À la marge, si tous les autres paramètres étaient identiques, il est possible que cela joue un rôle, mais il faudrait regarder d'autres aspects, comme le taux d'imposition intérieure, les situations économiques, la disponibilité de main-d'œuvre compétente, l'éducation et les soins de santé dans le pays dans lequel vous envisagez d'investir. Le Canada présente de nombreux avantages. Le taux de retenue d'impôt n'est qu'un des éléments à prendre en compte. Je crois que nous allons dans la bonne direction, peut-être pas aussi rapidement que certains sénateurs le voudraient.

**Le président :** Je le sais.

Je voulais que cela figure au procès-verbal. Comme vous le savez, nous nous efforçons en permanence d'analyser toutes les législations qui nous sont soumises à travers le prisme de la productivité.

**Le sénateur Eyton :** Je pense que nous appuyons tous l'orientation de ces conventions fiscales et que nous vous encourageons à en faire encore plus. C'est la nature du commerce aujourd'hui.

Je vois, à l'annexe, le taux de retenue sur les versements de redevances entre les trois pays dont nous parlons. Ce taux est généralement plafonné à 10 p. 100. Toutefois, un élément très important d'une productivité accrue et d'une meilleure capacité concurrentielle réside dans les brevets déposés sur des logiciels et dans le savoir-faire. Il y a un taux spécial pour les brevets et le savoir-faire en matière de logiciels dans le cas de la Finlande, et c'est zéro. J'aurais cru que c'était une bonne chose. J'incite les gens à collaborer entre eux, à se doter d'un marché libre dans lequel les brevets, les redevances et le savoir-faire peuvent être échangés. Il me semble que c'est un bon motif de politique pour adopter ce genre de mesure.

En même temps, il n'y a pas de taux spécial pour les brevets et le savoir-faire en matière de logiciels dans les conventions fiscales conclues avec le Mexique et avec la Corée. Je laisse le cas de la Corée de côté pour l'instant. Au Mexique, à cause de l'ALENA et à cause des relations commerciales, il serait tout à fait logique de disposer d'un taux spécial, comme en Finlande, fixé à zéro. Il n'y en a pas, et ce n'est pas ce que la convention fiscale dit pour l'instant. Toutefois, pour référence, je suis d'avis que c'est quelque chose que nous devrions essayer lors des négociations à venir, et le comité pourrait peut-être parvenir également à cette conclusion.

**M. Lalonde :** Nous avons pour politique de tenter de parvenir à un taux de retenue d'impôt de zéro dans ce domaine. Toutefois, comme je l'ai indiqué auparavant, nous ne pouvons pas imposer une convention fiscale à un autre pays, nous devons négocier avec lui et cela impose des concessions mutuelles.

**Le président :** Par curiosité, il semble y avoir un élément de discrimination dans ces conventions fiscales que vous pourriez peut-être vouloir résoudre. Le taux maximum de retenue d'impôt sur les paiements de pension périodiques est de 20 p. 100 dans la convention envisagée avec la Finlande, et il est de 15 p. 100 dans les conventions envisagées avec le Mexique et la Corée. Pourriez-vous nous expliquer l'écart entre les approches politiques du

payments attract a higher withholding rate than other payments, but that is another issue. Perhaps you could give us an explanation of that as well.

**Mr. Lalonde:** As to why the rates are different, again, we negotiate treaties and, therefore, one cannot expect the rates to be consistent across all countries. As to why we would have a high withholding tax rate on pensions, consider, for example, Canadian resident taxpayers who generate a pension entitlement while in Canada and then move to Finland, Mexico or Korea for their retirement. When they were in Canada, they received tax recognition for their pension payments. If those payments are received by a Canadian resident, they are taxable in Canada at normal Canadian tax rates in recognition of the fact that they were at one point deductible in Canada to produce the capital required to generate the pension. As a result, we would look to have a higher withholding tax rate when those amounts leave the country.

It is a little different from when we have a withholding tax on dividends, where the income earned by the corporation has already been taxed. This is just a subsequent tax on the dividend leaving the country.

**The Chairman:** Thank you for putting that on the record. It was a question that some pensioners might want to have addressed.

I thank the witnesses very much.

There being no further questions, is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-5, to implement convention and protocols concluded between Canada and Finland, Mexico and Korea for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 stand?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 in Part 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 in Part 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 4 to 6 in Part 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall Schedule 1 carry?

**Hon. Senator:** Agreed.

**The Chairman:** Shall Schedule 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

gouvernement pour justifier ces chiffres différents? Je trouve curieux que les paiements de pensions se voient imposer un taux de retenue d'impôt supérieur aux autres paiements, mais c'est là une autre question. Peut-être pourriez-vous nous expliquer cela également.

**M. Lalonde :** Quand on veut savoir pourquoi les taux sont différents, là encore, c'est parce que les conventions fiscales font l'objet de négociations et nous ne pouvons donc pas nous attendre à ce que les taux soient les mêmes pour tous les pays. Quant à savoir pourquoi nous devrions avoir un taux de retenue d'impôt élevé sur les pensions, prenez, par exemple, des contribuables résidant au Canada qui génèrent un droit à pension quand ils sont au Canada puis déménagent en Finlande, au Mexique ou en Corée à leur retraite. Lorsqu'ils étaient au Canada, ils ont bénéficié d'un allègement fiscal pour leurs versements de pension. Si ces versements vont à des résidents canadiens, ils sont imposables au Canada au taux normal d'imposition pour les Canadiens afin de tenir compte du fait qu'ils ont été à un moment déductibles au Canada afin d'accumuler les capitaux nécessaires pour générer la pension. C'est pourquoi nous nous efforcerions d'avoir un taux de retenue d'impôt plus élevé quand ces montants quittent le pays.

La situation est un peu différente du cas de retenue d'impôt sur les dividendes puisque les revenus gagnés par l'entreprise ont déjà été imposés. Il s'agit juste d'une imposition ultérieure sur les dividendes qui quittent le pays.

**Le président :** Je vous remercie de nous avoir fourni ces précisions. Certains retraités pourraient apprécier que nous l'ayons abordée.

Je remercie beaucoup les témoins.

Comme il n'y a plus de questions, les membres conviennent-ils de passer à l'étude article par article du projet de loi S-5, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Finlande, le Mexique et la Corée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2 de la partie 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 3 de la partie 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 4 à 6 de la partie 3 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'annexe 1 est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'annexe 2 est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.



**The Chairman:** Shall Schedule 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that Bill S-5 be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report Bill S-5 at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much. This has been a very productive day at the Senate.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, November 23, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:50 a.m. to examine and report on issues dealing with interprovincial barriers to trade.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I welcome everyone here today. I want to welcome our audience from coast to coast. We are also on the Internet, which takes us beyond Canada and around the world.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce today is examining once again the interprovincial trade barriers that exist in Canada and, more particularly, the extent to which those interprovincial trade barriers are limiting the growth and profitability of affected sectors, as well as the ability of businesses in affected provinces jointly and with relevant U.S. states to form economic regions that would enhance prosperity for all.

This committee remains concerned that the barriers between the various provinces inhibit the development of a competitive, productive and effective national marketplace. We believe the topic of internal barriers to trade is critically important as we seek a prosperous future for all Canadians. The barriers, in our view, often increase costs for businesses and ultimately for consumers and may lead to inefficiencies that reduce competitiveness and productivity.

Certainly, we need to focus on actions that will enhance competitiveness and productivity. Canada is not moving in the right direction. There was an interesting article in *Maclean's* magazine this week indicating that Canada is slipping again in terms of worldwide competitiveness and productivity. Therefore,

**Le président :** L'annexe 3 est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Acceptez-vous que le projet de loi S-5 soit adopté sans amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Acceptez-vous que je fasse rapport sur le projet de loi S-5 à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci. Ce fut une journée très productive au Sénat.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 23 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner, afin d'en faire rapport, les obstacles au commerce interprovincial.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous. Je tiens à souhaiter en particulier la bienvenue à nos auditeurs d'un océan à l'autre. Nous sommes également sur Internet, ce qui nous fait franchir les frontières du Canada pour rejoindre le monde entier.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce étudie encore une fois les obstacles au commerce interprovincial qui existent au Canada et, plus particulièrement, la mesure dans laquelle ces obstacles au commerce interprovincial limitent la croissance et la rentabilité des secteurs touchés ainsi que la possibilité, pour les entreprises des provinces et des États américains touchés, de former des régions économiques susceptibles de favoriser la prospérité générale.

Ce comité reste préoccupé du fait que les obstacles entre les différentes provinces empêchent l'épanouissement d'un marché national concurrentiel, productif et efficace. Nous considérons que les obstacles intérieurs au commerce sont un sujet d'une importance capitale dans le contexte de la recherche d'un avenir prospère pour tous les Canadiens. À notre avis, ces obstacles ont souvent pour effet d'alourdir les coûts des entreprises ainsi que les prix acquittés par les consommateurs, et d'engendrer des inefficacités préjudiciables à la compétitivité et à la productivité.

Il faut absolument mettre l'accent sur les mesures qui vont améliorer la compétitivité et la productivité. Le Canada n'évolue pas dans la bonne direction. Il y avait cette semaine, dans le magazine *Maclean's*, un article intéressant où on pouvait lire que le Canada perd encore du terrain en matière de compétitivité et de

it is urgent for our committee to look at those areas to see whether we can help remove internal barriers to trade that are inhibiting the achievement of the goal we all want, which is growth and prosperity for all Canadians.

Today, we are delighted to have before us Mr. Nigel Byars, Executive Vice-President of the Canadian Institute of Chartered Accountants, and Ms. Anne-Marie Hubert, Partner, Ernst & Young.

Welcome.

**Nigel Byars, Executive Vice-President, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Mr. Chairman and members of the committee, on behalf of Canada's 71,000 chartered accountants, thank you for the opportunity to speak to you today on the issue of interprovincial barriers to trade.

Fundamentally, Canada's chartered accountants believe the concept of free trade should be the foundation for both domestic and international trade arrangements. However, we believe it is important to stress the need for caution. In our striving for the ideal of a domestic free market open to unrestricted competition, it is critically important to remember that not all standards and regulations are inherently bad, nor are they necessarily anti-competitive, particularly where the standards and regulations are present for the specific purpose of protecting the public.

[Translation]

The 1994 Agreement on Internal Trade sought to promote an open, efficient and stable domestic market to promote long-term job creation, economic growth and stability. The federal and provincial governments have made progress on trying to reduce non-tariff internal barriers since the signing of the agreement. In some areas the progress has been significant, while in others it has been less so.

[English]

In an effort to gain further benefits for the economies of both provinces, the recent Trade, Investment and Labour Mobility Agreement, signed in April 2006 between the Alberta and British Columbia governments, seeks to eliminate barriers to trade, investment and labour mobility. Other provincial governments have expressed an interest in becoming parties to this or a similar agreement.

The Council of the Federation, which met in Halifax this past September, announced the collective commitment of the provincial premiers to resolve long-standing challenges related to domestic trade barriers and agreement on an ambitious action plan to ensure Canadians will be able to work anywhere in Canada without mobility restrictions by April 1, 2009.

It is clear that there is a desire on the part of governments to remove internal non-tariff barriers and promote competition domestically, an objective that Canada's chartered accountants endorse.

productivité à l'échelle mondiale. Il est donc urgent, pour notre comité, d'étudier ces questions pour voir si nous pouvons contribuer à supprimer les obstacles intérieurs au commerce qui nous empêchent d'atteindre notre objectif commun, à savoir la croissance et la prospérité pour tous les Canadiens.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir M. Nigel Byars, vice-président exécutif de l'Institut canadien des comptables agréés, et Anne-Marie Hubert, associée de la firme Ernst & Young.

Soyez les bienvenus.

**Nigel Byars, vice-président exécutif, Institut canadien des comptables agréés :** Monsieur le président et membres du comité, au nom des 71 000 comptables agréés du Canada, je vous remercie de nous donner la possibilité de vous entretenir aujourd'hui de la question des obstacles au commerce interprovincial.

Essentiellement, les comptables agréés du Canada croient que le principe du libre-échange doit servir de fondement aux accords nationaux et internationaux sur le commerce. Nous croyons néanmoins qu'il est important d'insister sur la prudence. En quête de l'idéal d'un marché intérieur libre, il est essentiel de nous rappeler que toutes les normes et tous les règlements ne sont pas mauvais en soi, ni forcément nuisibles à la concurrence, surtout lorsque les normes et les règlements sont là expressément pour protéger la population.

[Français]

L'Accord sur le commerce intérieur à partir de 1994 visait à favoriser un marché intérieur ouvert, efficient et stable afin de faciliter la création d'emplois, la croissance économique et la stabilité, et ce à long terme. Depuis sa signature, les gouvernements fédéral et provinciaux ont réalisé des progrès tantôt considérables, tantôt moins significatifs en vue de la réduction des barrières non tarifaires internes.

[Traduction]

Dans un effort pour apporter de nouveaux avantages aux économies des deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont signé récemment, en avril 2006, un accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'oeuvre, qui vise à éliminer les obstacles au commerce, à l'investissement et à la mobilité de la main-d'oeuvre. D'autres gouvernements provinciaux ont dit souhaiter adhérer à cet accord ou à un accord semblable.

Le Conseil de la Fédération, qui s'est réuni à Halifax en septembre dernier, a annoncé un engagement collectif des premiers ministres provinciaux à surmonter les défis que posent depuis longtemps les obstacles au commerce intérieur à un accord sur un plan d'action ambitieux qui permettra aux Canadiens de travailler d'un bout à l'autre du Canada sans restriction à leur mobilité d'ici au 1<sup>er</sup> avril 2009.

Il est clair que les gouvernements souhaitent abolir les obstacles non tarifaires dans les échanges intérieurs, objectif appuyé par les comptables agréés du Canada.

A study conducted by the Conference Board of Canada and referenced in its May 2006 report, "Death by a Thousand Paper Cuts: The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity," noted that the most common barriers cited by survey respondents were standards and regulations and that procurement appointments and labour mobility were also high on the list.

Interestingly, the report noted that very little research has been carried out on the productivity effects of eliminating or lowering the burdens created by NTBs, non-tariff barriers, and concluded that, for the services sector as a whole, which represents two thirds of the Canadian economy, barriers to competition do not appear to explain Canada's lower productivity performance vis-à-vis the United States.

[Translation]

We believe that not all standards and regulations are inherently bad, nor are they necessarily anti-competitive. Particularly when the standards and regulations are present for the specific purpose of protecting the public. It is this aspect of both the AIT and TILMA documents that we wish to bring to your attention.

[English]

Article 701 of the AIT focuses on enabling any worker qualified for an occupation in a province to be granted access to employment opportunities in that occupation in any other province. Article 13.1 of the TILMA document states that any worker certified for an occupation by a regulatory authority of a party shall be recognized as qualified to practise that occupation by the other party.

Canada's chartered accountants endorse labour mobility. In fact, years ago we harmonized our accreditation process to ensure that CAs can freely move across Canada and work in all provinces. Although we support the merits of trying to enhance labour mobility, we bring to your attention the important need to recognize that provisions such as article 13.1 of TILMA could lead inevitably to the risk that standards of qualification for professionals are thereby reduced to the lowest level prevailing in the country.

As provincial standards for regulation of professions are not uniform to begin with, this provision essentially makes the lowest of the standards that may exist in Canada acceptable as the base of qualification — essentially a race to the bottom, if you will. We do not believe that this is consistent with the obligation of legislators and governments nor of the professions themselves to ensure that the public is protected.

Une étude réalisée par le Conference Board du Canada et dont il est question dans son rapport de mai 2006 intitulé « Death by a Thousand Paper Cuts — The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity », révèle que l'obstacle le plus courant signalé par les répondants lors d'une enquête, ce sont les normes et les règlements, et que les politiques sur l'approvisionnement et la mobilité de la main-d'œuvre se situent également parmi les obstacles les plus importants.

Chose curieuse, le rapport fait observer que très peu de recherches ont été faites au sujet des effets sur la productivité de l'élimination ou de l'allègement du fardeau que constituent les obstacles non tarifaires, et conclut que dans le secteur des services dans son ensemble, qui représente les deux tiers de l'économie canadienne, les obstacles à la concurrence ne semblent pas expliquer que le Canada ait de moins bons résultats que les États-Unis sur le plan de la productivité.

[Français]

A notre avis, les règlements et les normes ne sont pas tous foncièrement mauvais, pas plus qu'ils ne sont nécessairement obstacle à la concurrence et encore plus particulièrement lorsqu'ils sont adoptés dans le but précis de protéger le public. C'est cet aspect de l'AIT et de TILMA que nous souhaitons porter à votre attention.

[Traduction]

L'article 701 de l'ACI tend à faire en sorte que tout travailleur qualifié pour exercer un métier ou une profession dans une province ait accès aux postes ouverts dans son champ d'activité dans toute autre province. Le paragraphe 13(1) du TILMA précise que tout travailleur accrédité pour exercer un métier ou une profession par un organisme de réglementation d'une partie à l'Accord est reconnu comme qualifié pour exercer le même métier ou la même profession par l'autre partie.

Les comptables agréés du Canada sont favorables à la mobilité de la main-d'œuvre. Il y a des années, nous avons harmonisé notre processus d'accréditation pour que les comptables agréés puissent se déplacer librement au Canada et travailler dans toutes les provinces. Tout en reconnaissant la valeur des efforts visant à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre, il est important de reconnaître que cette disposition, c'est-à-dire le paragraphe 13(1) du TILMA et d'autres dispositions semblables, comporte inévitablement le risque que les normes de qualification des professionnels soient ramenées au plus bas niveau qui existe dans l'ensemble du pays.

Comme, au départ, les normes provinciales à cet égard ne sont pas uniformes, cette disposition a pour effet de faire des normes les plus basses qui peuvent exister au Canada celles qui sont acceptables comme base de qualification professionnelle. En d'autres termes, il y a une course au plus bas dénominateur commun. Il ne nous semble pas que cela soit conforme à l'obligation qu'ont les législateurs et les gouvernements, et non les professions elles-mêmes, de protéger la population.



*[Translation]*

Let me expand on this point. As you are aware, professions in Canada are regulated under provincial law. Accordingly, chartered accountants in a province must be members of the Institute/Ordre of Chartered Accountants of that province and are subject to the rules of professional conduct of that Institute/Ordre.

The Institute/Ordre of Chartered Accountants in Canada have harmonized the educational and work experience standards for qualification to membership in the CA profession. As a result, there are established reciprocity arrangements that permit a member in good standing of one institute/ordre to obtain membership in institute/ordre in another province. As a further aid to labour mobility, the CA profession has a well-developed methodology for recognizing the equivalency of the education and work experience of professionals from other countries and has mutual recognition agreements in place with many of our international counterparts that enable foreign professionals with equivalent education and experience coming to Canada to obtain the CA designation and enables Canadians working abroad to obtain the corresponding designation in that country.

*[English]*

The institutes/ordre have also harmonized the rules of professional conduct to which members of the CA profession are subject.

The rules of professional conduct govern the responsibilities of chartered accountants to those persons to whom professional services are provided, to the public and to colleagues, in respect of the characteristics of a profession, principles governing the conduct of members and students, principles governing the responsibilities of professional firms, and personal character and ethical conduct. These rules apply to all members irrespective of the type of professional services being offered.

The rules of professional conduct as a whole flow from the obligations of chartered accountants arising from the necessary reliance of the public generally and the business community in particular on receiving sound and fair financial reporting and competent advice on business affairs.

*[Translation]*

This focus on protection of the public is most evident in the requirement of members to maintain their level of professional competence; the duty to avoid conflicts of interest and to maintain a state of independence and objectivity.

A uniform mastery of a particular intellectual skill, acquired by lengthy training and education, and a code of ethical conduct that is enforced and designed principally for the protection of the public are paramount attributes that distinguish a profession from other providers of a service.

*[Français]*

Permettez-moi de m'étendre sur cette question. Comme vous le savez, au Canada, la réglementation des professions est de compétence provinciale. Par conséquent, les comptables agréés d'une province doivent être membres de l'institut ou de l'Ordre des comptables agréés de ladite province. Ils sont soumis aux règles de déontologie de l'institut ou de l'ordre en question.

Les instituts et ordres de comptables agréés du Canada ont harmonisé les normes de formation et d'expérience auxquelles toute personne doit satisfaire pour être admise au sein de la profession de CA. Des accords de réciprocité ont donc été conclus pour permettre à un membre en règle d'un institut ou autre de devenir membre d'un autre institut ou ordre provincial afin de favoriser davantage la mobilité de la main-d'œuvre. La profession de CA s'appuie sur une méthode bien établie pour reconnaître l'équivalence de la formation et l'expérience pratique des professionnels d'autres pays. Elle conclut avec nombre de ces homologues dans le monde des accords de reconnaissance mutuels qui permettent à des professionnels étrangers possédant la formation et l'expérience équivalant à celle d'un CA de venir au Canada et d'obtenir le titre de CA, et à des Canadiens travaillant à l'étranger d'obtenir le titre correspondant dans le pays en question.

*[Traduction]*

Les instituts ou ordres des comptables agréés au Canada ont également harmonisé les règles de déontologie auxquelles les comptables agréés sont assujettis.

Les règles de déontologie définissent les responsabilités des comptables agréés envers leurs clients, le grand public et leurs collègues, à l'égard des caractéristiques d'une profession; les principes régissant la conduite des membres et des étudiants; les principes qui encadrent les responsabilités des bureaux; les qualités personnelles et la conduite éthique. Ces règles s'appliquent à tous les membres, sans égard au type de services professionnels offerts.

Les règles de conduite professionnelle dans leur ensemble se rattachent aux obligations des comptables agréés qui découlent du fait que le public en général et le milieu des affaires en particulier doivent nécessairement pouvoir compter sur des rapports financiers solides et justes et sur des conseils compétents en affaires.

*[Français]*

Cet accent sur la protection du public transparaît tout particulièrement dans l'obligation imposée aux membres de maintenir le niveau de compétence professionnelle ainsi que dans l'obligation d'éviter les conflits d'intérêts et de demeurer indépendant et objectif.

La maîtrise uniforme d'une compétence intellectuelle particulière, acquise au prix d'une longue formation théorique et pratique, ainsi que l'existence d'un code de déontologie conçu et appliqué principalement pour assurer la protection du public, sont des caractéristiques primordiales qui distinguent les membres d'une profession des autres prestataires d'un service donné.

*[English]*

The profession and practice of public accountancy is regulated in several provinces by a provincial government agency that determines who should be permitted to practise public accountancy within that jurisdiction. Recently, by example, the Ontario government enacted legislation that created the Public Accountants Council for the purpose of licensing public accountants in Ontario. The Public Accountants Council, which is independent of the accounting profession, adopted a competency-based assessment process that will ensure that high uniform standards of qualification and regulation are maintained by all those practising public accountancy in Ontario. In our view, this form of regulation is imperative to ensure that all those who practise public accountancy in Canada are competent to do so and that the public is protected.

It is our belief that this form of regulation should be required uniformly in all jurisdictions in Canada. The freedom to engage in and practise public accountancy should be available to all those who can meet the high uniform standards that are essential to ensure the protection of the public. Maintaining the highest standards is critical, particularly because in Canada not all provinces have a regulatory mechanism for the licensing of those practising public accountancy. In Manitoba, for example, anyone, regardless of their background and without requirement for proof of education and experience or other evidence of required competence, would be permitted to be an auditor. This clearly offers no protection to the public and leads to the risk of declining standards for the recognition of professionals. This weakness needs to be specifically addressed when framing AIT, TILMA or any multi-jurisdictional agreement that affects the standards that protect the public.

*[Translation]*

A few days ago we voluntarily responded to a survey undertaken by the federal government Commissioner of Competition related to a study of professions. The stated focus is the determining of the extent to which certain professions may use restrictive practices to control entry into their profession and/or to control the conduct of their members. The concern expressed seemingly was based on the presumption that standards and regulations are fundamentally anti-competitive.

*[English]*

The caution that we again underscore for the committee is that all standards and regulations are not inherently bad, nor are they necessarily anti-competitive, especially where the standards and regulations are established by an independent body, as is the case in Ontario, for the express purpose of protecting the public.

In our quest for the ideal of free and unrestricted trade, we cannot allow ourselves to ignore our obligation to protect the public and must ensure that all those who practise professions meet high uniform standards across the country. We urge the

*[Traduction]*

La profession et la pratique de la comptabilité du secteur public sont réglementées dans plusieurs provinces par un organisme du gouvernement provincial qui décide qui doit être autorisé à exercer cette profession dans la province. Ainsi, le gouvernement ontarien a légiféré récemment pour créer le Conseil des experts-comptables, qui assure l'accréditation des experts-comptables du secteur public dans la province. Ce conseil, qui est indépendant de la profession comptable, a adopté un processus d'évaluation fondé sur les compétences, qui assurera le respect de normes uniformes élevées de qualification et de réglementation pour tous ceux qui pratiqueront la comptabilité dans le secteur public en Ontario. À notre avis, cette forme de réglementation est impérieuse si on veut garantir la compétence de tous ceux qui pratiquent cette profession et la protection du public.

Selon nous, cette forme de réglementation devrait être exigée dans toutes les administrations au Canada. La liberté d'exercer la comptabilité dans le secteur public doit être acquise à tous ceux qui peuvent respecter les normes élevées qui sont essentielles à la protection du public. Il est essentiel de maintenir les normes les plus exigeantes, d'autant plus que, au Canada, toutes les provinces n'ont pas de mécanisme de réglementation pour accréditer ceux qui exercent la profession d'expert-comptable. Au Manitoba, par exemple, n'importe qui, sans égard à ses antécédents et sans qu'on exige des attestations des études ou de l'expérience, ni quelque autre preuve des compétences exigées, peut être vérificateur. Il est clair qu'il n'y a là aucune protection pour le public, et cela représente le risque de faire baisser les normes d'accréditation des professionnels. Il faut tenir compte expressément de cette faiblesse dans l'élaboration de l'ACI, du TILMA ou de tout autre accord entre provinces ou territoires qui a une incidence sur les normes grâce auxquelles le public est protégé.

*[Français]*

Il y a quelques jours, nous avons nous-mêmes décidé de répondre à un sondage mené par le commissaire de la concurrence du gouvernement fédéral, dans le cadre d'une étude sur les professions. L'objectif de l'enquête était de déterminer les mesures dans lesquelles certaines professions utiliseraient des pratiques restrictives pour contrôler l'admission de nouveaux membres ou la conduite de leurs membres. La préoccupation exprimée reposait, semble-il, sur la présomption que les normes et règlements constituent fondamentalement des obstacles à la concurrence.

*[Traduction]*

Nous réitérons notre mise en garde : toutes les normes et tous les règlements ne sont pas mauvais en soi et ils ne sont pas nécessairement contraires à la concurrence, surtout lorsqu'ils sont établis par un organisme indépendant, comme c'est le cas en Ontario, expressément pour protéger le public.

Dans notre quête de l'idéal d'échanges libres et sans restrictions, nous ne pouvons nous permettre de faire abstraction de notre obligation de protéger le public, et nous devons veiller à ce que tous ceux qui exercent des professions

committee in its report of findings to emphasize the importance of ensuring that protection of the public be reinforced as a fundamental principle of internal trade agreements and that the provisions of the AIT and similar interprovincial agreements such as TILMA not be permitted to undermine the high uniform standards required of professionals, particularly those who practise public accountancy in Canada.

This concludes our remarks. Thank you for the opportunity to speak to the committee today.

**The Chairman:** Thank you very much for that very cogent report.

**Senator Angus:** Welcome, and thank you for attending before us. As the chairman stated in his opening remarks, this committee is concerned as a matter of public policy that Canada is slipping behind many of our colleagues in the OECD in matters of productivity and the like. These barriers that exist internationally also seem to be prevalent in the country in which we live — which is why we are focusing on this subject. I understand you have been following our hearings, and we are pleased to know that. You probably have read the transcript of the association of CGAs. I notice Ms. Hubert is nodding her head.

As long as I have been on the Banking Committee, which goes back to 1993, there has been an issue in Canada amongst the two major accounting organizations. It was brought more into focus than ever before in that evidence to which I have referred, and it seemed to me to be particularly focused within the province of Quebec, from which I hail, and I suspect Ms. Hubert does also.

I do not care who answers this question. Give us your own characterization. You are chartered accountants, the key word as I understand it being “chartered.” You have talked here about public accountancy and you have indicated the new Ontario statute that strives for standards, which are, of course, very good things — we all want the best professionals. Then you refer to Manitoba, where anyone can hang up their card as accountants, so the CGAs have no problems in Manitoba. You can have your office next door to the CA, and you people, if I understand well, will compete openly, the two fields, if you will, or the two types of public accountants in Canada.

In any event, we are troubled by this. We have listened carefully to their evidence, but we wanted you to have a full and open opportunity to help us understand better.

I am reading into your remarks, Mr. Byars, that you agree the status quo is not the answer. I am pleased about that.

I turn it over to either or both of you for your comments, generally, on the ongoing issue and your view as to how it can be resolved.

respectent des normes élevées dans l'ensemble du Canada. Nous exhortons le comité à insister dans son rapport sur le fait qu'il est important de s'assurer que la protection du public est renforcée, comme principe fondamental des accords de commerce intérieur, et que les dispositions de l'ACI et d'accords interprovinciaux semblables, tel le TILMA, ne minent pas les normes uniformes élevées dont ont besoin les professionnels, surtout ceux qui pratiquent la comptabilité publique au Canada.

Voilà qui met fin à nos observations. Merci de nous avoir permis de nous adresser au comité.

**Le président :** Merci beaucoup de ce remarquable rapport.

**Le sénateur Angus :** Soyez les bienvenus, et merci de vous joindre à nous. Comme l'a dit le président dans sa déclaration liminaire, notre comité se préoccupe du fait que le Canada ait pris du retard sur la plupart de ses homologues de l'OCDE, en matière de productivité notamment. Il semble que les obstacles qui existent au niveau international prévalent également dans notre pays, et c'est pourquoi nous nous consacrons à ce sujet. Vous avez, je crois, suivi nos audiences et nous avons été heureux de l'apprendre. Vous avez sans doute lu la transcription des propos de l'Association des comptables généraux accrédités. Je remarque que Mme Hubert le confirme d'un signe de la tête.

Depuis mon arrivée au comité des banques, qui remonte à 1993, il y a toujours eu un contentieux entre les deux principaux organismes de comptables au Canada. Il a été mis plus que jamais en évidence dans le témoignage auquel j'ai fait référence, et j'ai l'impression qu'il est particulièrement centré sur la province de Québec, dont je suis originaire, comme Mme Hubert, je suppose.

Dites-nous ce que vous en pensez. Peu importe qui répondra à la question. Vous êtes comptables agréés, et le mot clé, dans l'expression, c'est « agréés ». Vous avez parlé de comptabilité publique et vous avez mentionné la nouvelle loi ontarienne qui vise à fixer des normes; c'est évidemment une très bonne chose. Nous voulons tous avoir affaire aux professionnels les plus compétents. Vous avez ensuite parlé du Manitoba, où n'importe qui peut se prétendre comptable; les comptables généraux accrédités n'ont donc pas de problème au Manitoba. Ils peuvent ouvrir un bureau à côté de celui d'un comptable agréé et vous, si je comprends bien, allez vous soumettre à une concurrence ouverte dans les deux domaines, en quelque sorte, ou dans les deux branches de la comptabilité publique au Canada.

Quoi qu'il en soit, cela nous inquiète beaucoup. Nous avons écouté le témoignage des comptables généraux accrédités, mais nous tenions à vous donner l'occasion de nous faire mieux comprendre la situation.

Je comprends d'après vos propos, monsieur Byars, que vous êtes d'accord pour dire que le statu quo n'est pas la solution. J'en suis très heureux.

J'aimerais savoir ce que vous pensez tous les deux du problème et de la façon dont on peut le résoudre.



**Mr. Byars:** If I could start, the essence of the message that we are trying to deliver — and using your example to illustrate it — it is not about whether a particular designation should have a right or not. The issue is about the need to establish and maintain uniform, acceptable high standards of qualifications for professions. Anyone who meets those qualifications, regardless of what underlying designation they may have, if they meet that high uniform standard to qualify for that professional activity, should have the right to do so.

In my view, I do not think that the determining factor is the designation of origin, so to speak. The issue is this: Is there a standard of competence that is equivalent to the standard that is expected for those who are practising that profession?

In our case, our concern obviously is the public accounting practice of accountancy. However, I would say, from our view, we believe that the uniform application of high standards of recognition for professions is a broad issue in Canada. It needs to be a level playing field, but a level playing field at a high uniform standard for professions across the country.

**Senator Angus:** In many respects, then, you would agree with the submissions that were made to us by the CGAs.

**Mr. Byars:** In our view, anyone who meets the level of competence should have the right to practise that profession.

**Senator Angus:** Right. I know you have been very careful in crafting the wording, and I do understand you have been talking to the Competition Bureau on these issues. Forgive me for asking the question this way, but are you suggesting that all the members of the CICA, having passed the appropriate exams and so forth, do have the qualifications that you suggest public accountants should have, whereas, on the other hand, those members of the CGA association are lesser qualified?

**Mr. Byars:** No, that is not what I am saying.

**Senator Angus:** I want to get that out and understand why there is a problem.

**Mr. Byars:** In response to that, I would use myself as an example. I have been qualified as a chartered accountant for over 35 years. I am a member of the institutes of chartered accountants in three provinces, one of which is Quebec. Under the system that exists in some provinces, the mere fact that I hold the designation “chartered accountant” would permit me to practise public accountancy.

I have not practised public accountancy for probably close to 30 years. I spent most of my career in industry. I have very broad and deep competences, but I would not hold myself forth as someone who today could walk out on the street and hang up his shingle and practise as a chartered accountant offering public accountancy services.

**Senator Angus:** But you are entitled to.

**M. Byars :** Si je peux commencer, je dirais que notre message essentiel, pour reprendre votre exemple, c'est qu'il ne s'agit pas de savoir si l'une des professions a des droits que l'autre n'a pas. Il faut créer et préserver des normes uniformes et exigeantes de qualification pour les deux professions. Toute personne qui possède ces qualifications, indépendamment de la catégorie à laquelle elle s'inscrit, devrait avoir le droit d'exercer cette activité professionnelle.

Je ne pense pas que le facteur déterminant soit, pour ainsi dire, la désignation d'origine. La question est celle-ci : Existe-t-il une norme de compétence équivalente à la norme à laquelle doivent satisfaire ceux qui pratiquent la profession?

Dans notre cas, ce qui nous préoccupe le plus est la pratique de la comptabilité publique. Toutefois, j'ajouterais que l'application uniforme de normes rigoureuses d'accréditation pour les professions libérales intéresse beaucoup de gens au Canada. Les règles doivent être les mêmes pour tous, mais des normes rigoureuses doivent être appliquées de façon uniforme pour les professions libérales dans l'ensemble du pays.

**Le sénateur Angus :** Alors, vous êtes d'accord sur un grand nombre des arguments qui nous ont été présentés par les comptables généraux accrédités dans leur mémoire.

**M. Byars :** Nous sommes d'avis que quiconque satisfait aux normes de compétence devrait avoir le droit de pratiquer cette profession.

**Le sénateur Angus :** D'accord. Je sais que vous avez bien pesé vos mots et je crois savoir que vous avez saisi le Bureau de la concurrence de cette question. Vous me pardonnerez de formuler ainsi ma question, mais nous dites-vous que tous les membres de l'ICCA, qui ont réussi les examens et satisfait aux autres critères, possèdent les qualifications que devraient posséder à votre avis les experts-comptables tandis que les membres de l'Association des comptables généraux accrédités sont moins qualifiés?

**M. Byars :** Non, ce n'est pas ce que je dis.

**Le sénateur Angus :** Je veux que ce soit clair pour que nous comprenions la nature du problème.

**M. Byars :** En guise de réponse, j'aimerais vous donner mon cas en exemple. Je suis agréé comme comptable depuis plus de 35 ans. Je suis membre des instituts de comptables agréés de trois provinces dont le Québec. Dans le cadre du système qui existe dans certaines provinces, le seul fait que j'aie la désignation « comptable agréé » me permettrait d'agir à titre d'expert-comptable.

Or, je ne fais pas de comptabilité publique depuis près de 30 ans. J'ai passé l'essentiel de ma carrière dans l'industrie. J'ai des compétences très vastes et approfondies, mais je ne prétendrais pas aujourd'hui pouvoir me dire comptable agréé apte à offrir des services de comptabilité publique.

**Le sénateur Angus :** Mais vous avez le droit de le faire.

**Mr. Byars:** I will use Quebec as an example. If I wished to do that in the province of Quebec, the Quebec institute of chartered accountants would have a requirement that I meet tests of competence and undertake refresher training to ensure my level of competence was current — that I had not, despite my age, lost my edge. I do not have an automatic right. In fact, the automatic right really does not exist across Canada.

**Senator Angus:** Help me on the CGA issue. You know what the issue is.

**Anne-Marie Hubert, Partner, Ernst & Young:** If we step back and think of what public accounting is all about, it is there to protect public trust in our capital markets. It is not just a Canadian or a provincial issue; it is a global issue.

Globally, there is a major trend for trying to have common standards that we would all uphold to restore and keep public trust in the various capital markets. Some economies are struggling and need to raise the bar. We would not want to see Canada be lower than what is going on at the international scale. That is all we are saying.

We do have, as a profession, some institutes such as the one in Quebec that ensures that, in practice, that is happening. When we do public accounting, we do have standards so our counterparts globally are not questioning and checking what we are doing.

Every month, I move people from province to province in my job. We did recruit, just in Montreal, 42 people from France last year. Having organizations that help us determine what those standards are ensures we can quickly assess the gap between what they have. It allows me to train my people to get to those standards, so I can trust that we will deliver quality public accounting in Canada for the clients and for the investors to protect the trust in our economy.

**Senator Meighen:** For clarification, I am just a garden variety lawyer. I do not understand the distinction between public accountancy and chartered accountancy. Is it like criminal law versus another type of law? Please help me with the distinction. You talk about the practice of public accountancy, which you would be hesitant to undertake after 30 years of working in industry as a chartered accountant. Am I correct?

**Mr. Byars:** With the qualification of chartered accountant as part of my fundamental education experience, yes. The distinction, if I may, is a lawyer may be a lawyer, but he may not necessarily be practising his profession as his principal pursuit of employment. He may not be offering his services broadly to the marketplace as an expert in that field.

**M. Byars :** Permettez-moi d'utiliser l'exemple du Québec. Si je souhaitais offrir de tels services au Québec, l'Ordre des comptables agréés du Québec exigerait que je satisfasse aux critères de compétence et que je prenne des cours d'appoint afin d'actualiser mes compétences et vérifier que, malgré mon âge, mes capacités restent vives. Ce droit ne me serait pas reconnu automatiquement. D'ailleurs, ce droit n'est pas accordé automatiquement ailleurs au Canada.

**Le sénateur Angus :** Aidez-moi à comprendre le problème que posent les CGA. Vous connaissez la nature du problème.

**Anne-Marie Hubert, associée, Ernst & Young :** Nous savons que la comptabilité publique existe dans le but de protéger la confiance du public dans nos marchés financiers. Cette question ne touche pas uniquement une province ou le Canada; c'est une question mondiale.

Il existe actuellement à l'échelle mondiale des pressions en faveur de l'adoption de normes communes auxquelles nous nous conformerions tous pour rétablir et préserver la confiance du public dans les divers marchés financiers. Certaines économies sont en difficulté et doivent relever la barre. Nous ne voudrions pas que le Canada adopte des normes moins rigoureuses que celles instaurées à l'échelle internationale. C'est tout ce que nous disons.

Dans la profession, certains instituteurs dont l'Ordre du Québec veillent à éviter ce nivellement vers le bas. Quand nous faisons de la comptabilité publique, nous respectons certaines normes afin que nos homologues ailleurs dans le monde ne se sentent pas obligés de vérifier après coup la fiabilité de notre travail.

Tous les mois, je déplace des gens d'une province à l'autre dans le cadre de mes fonctions. Nous avons recruté l'an dernier 42 personnes venant de France qui travailleront à Montréal. L'existence d'organisations qui nous aident à vérifier les normes nous permet d'évaluer rapidement l'écart entre les compétences des candidats et les normes de compétence. Cela m'aide à former mes gens afin qu'ils atteignent les normes et afin que je puisse avoir confiance dans leur capacité d'assurer des services de comptabilité publique de qualité au Canada pour les clients et les investisseurs et ainsi maintenir leur confiance dans notre économie.

**Le sénateur Meighen :** Comme je ne suis qu'un avocat bien ordinaire, j'aimerais des éclaircissements. Je ne comprends pas la distinction entre les experts-comptables et les comptables agréés. Est-ce la distinction qui pourrait exister entre le droit pénal et un autre genre de droit? Pouvez-vous m'aider à comprendre la distinction? Vous parlez de comptabilité publique et vous dites que vous hésiteriez à offrir de tels services après avoir travaillé 30 ans comme comptable agréé. Ai-je bien compris?

**M. Byars :** Oui, malgré la formation qui m'a permis de devenir comptable agréé. Si vous me le permettez, la distinction c'est qu'un avocat reste un avocat, mais l'emploi principal n'est pas nécessairement la pratique du droit. Il peut offrir ses services sur le marché à titre d'expert en droit.

Canada's chartered accountants have 71,000 members. Of those, only approximately 40 per cent are engaged in the practice of public accountancy. The remainder are employed in industry, education and government, and various other positions. They are all chartered accountants.

**Senator Meighen:** As what?

**Mr. Byars:** Dominic D'Alessandro is a chartered accountant, as an example. John Cleghorn, former chair of the Royal Bank, is a chartered accountant. Peter Godsoe, the former chair of the Bank of Nova Scotia, is a chartered accountant.

**Senator Meighen:** Okay, I get it. There are millions of lawyers who do not practise law.

**The Chairman:** To use the legal analogy, there is a division between corporate counsel who practice law within the confines of a corporation — obviously specializing in the areas of that corporation, but providing general services. Then there are obviously those who practise generally and are not limited to the corporation they serve. That is a distinction in the legal profession.

I think what Senator Meighen is getting at is this: Is that the same distinction, as it applies to chartered accountants who practise their craft within an industry as the head of accountancy, for instance, or chief financial officer in a corporation, versus providing public services to the public at large? Is that the distinction?

**Mr. Byars:** Yes.

**The Chairman:** Is that helpful, Senator Meighen?

**Senator Meighen:** Not totally; so public accountancy is what? Is it like a lawyer who hangs out his shingle?

**Mr. Byars:** Yes, one who offers his services to the public generally, any client who wishes to engage him or her.

**Senator Meighen:** Is that person a chartered accountant by definition?

**Mr. Byars:** No, that is not what we have said. We have said anyone who meets a uniform standard for recognition for licensing for that activity should be able to do that. Using the Ontario example, that is essentially the state in Ontario. It is not driven by whether or not one is a chartered accountant.

**Senator Angus:** It is the same situation in Quebec as among lawyers and notaries. It is an anomaly. The notary profession, for better or worse, is a dying profession. Some of these barriers have broken down. Legal firms are now allowed to have notaries signing deeds and passing deeds, pursuant to a very recent amendment that Senator Goldstein is aware of.

Il y a au Canada 71 000 comptables agréés. De ce nombre, 40 p. 100 environ s'occupent de comptabilité publique. Les autres travaillent dans l'industrie, dans les milieux de l'enseignement ou au gouvernement ou encore dans d'autres domaines. Ils sont tous comptables agréés

**Le sénateur Meighen :** Ils travaillent dans quel domaine?

**M. Byars :** Dominic D'Alessandro, à titre d'exemple, est comptable agréé. John Cleghorn, ancien PDG de la Banque Royale, est comptable agréé. Peter Godsoe, ancien PDG de la Banque de la Nouvelle-Écosse, est aussi comptable agréé.

**Le sénateur Meighen :** D'accord, je comprends. Il y a des millions d'avocats qui ne pratiquent pas le droit.

**Le président :** À titre de comparaison, dans le domaine juridique, il y a des avocats qui travaillent comme conseillers juridiques au sein d'une entreprise et qui se spécialisent dans les domaines d'activité de cette société à laquelle ils fournissent des services généraux. Ensuite, il y a des avocats qui pratiquent le droit en général et qui n'offrent pas leurs services uniquement à la société à laquelle ils sont rattachés. C'est là une distinction dans la pratique du droit.

Je crois que ce que cherche à savoir le sénateur Meighen c'est ceci : Est-ce la même distinction qui existe entre les comptables agréés qui pratiquent leur métier dans le secteur privé à titre de directeur de la comptabilité, par exemple, ou à titre de directeur des finances d'une société par opposition à ceux qui offrent leurs services au grand public? Est-ce là la distinction?

**M. Byars :** Oui.

**Le président :** Est-ce que ces précisions vous satisfont, sénateur Meighen?

**Le sénateur Meighen :** Pas tout à fait. En quoi consiste l'expert-comptable? Est-ce comparable à un avocat qui ouvre un cabinet?

**M. Byars :** Oui, un avocat qui offre ses services au grand public, à quiconque veut bien l'embaucher.

**Le sénateur Meighen :** Est-ce que cette personne est par définition un comptable agréé?

**M. Byars :** Non, ce n'est pas ce que nous disons. Nous disons que quiconque satisfait à une norme d'application générale pour l'attribution de l'accréditation comme comptable devrait pouvoir offrir ses services. En Ontario, par exemple, c'est essentiellement ainsi que les choses se passent. Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit comptable agréée pour obtenir ce droit.

**Le sénateur Angus :** C'est la même situation qui prévaut au Québec pour ce qui est des avocats et des notaires. C'est une anomalie. Pour le meilleur ou pour le pire, la profession de notaire est en voie d'extinction. Certaines des barrières ont disparu. Les cabinets d'avocats peuvent maintenant autoriser les notaires à signer des actes formalistes depuis l'adoption très récente d'une modification dont le sénateur Goldstein connaît l'existence.



In Quebec, we were told about the case of the CGA in New Brunswick, 50 yards from the Quebec border, who was able to do audits and sign statements on that side of the street but not allowed to cross the street in Quebec. That, to me, is an impediment to free trade.

I know it is more complicated than it might appear on its face, and it has been in place for many years. In Quebec, your organization has a monopoly, we are told by these people, and you saw the evidence, and there is some lobby that prevents the government from changing the law. At least that is what I understand; if I am wrong, please help us.

This is one of the thorns under the saddle in Canada. Certified general accountants appear here regularly and are very cogent. As I say, the testimony is open and transparent and available on the transcripts. I was trying to get you to answer the statements they made, but I did not feel that you did so. Rather, you simply said that "We are for motherhood," and we want competent professionals across country. I asked: Does that mean you are okay for CGAs in all provinces? You have particular jurisdiction signing audited statements and the like.

**Mr. Byars:** To respond specifically to your last remark, I personally am not in a position to comment or to critique in respect of the level of competence of CGAs across the country and whether it is uniform all across the country. I do not have the knowledge level to do that. I can say only that, in the context of chartered accountants, it is uniform across the country.

**Senator Goldstein:** Thank you for coming and sharing your knowledge and wisdom with us, Mr. Byars and Ms. Hubert.

I have two questions that I want to deal with. Generically, we find ourselves in a situation where the bulk of what we are trying to accomplish in terms of diminishing interprovincial barriers is of provincial jurisdiction rather than federal jurisdiction. They are initiatives like AIT, TILMA, the British Columbia-Alberta agreement, and the Ontario-Quebec treaty, if I may call it that, with respect to movement of construction labour. All of these are provincial initiatives, as is the Council of the Federation, dealing as it did very nicely with at least declarations of principle, which are encouraging, if not as yet implemented. All of this is provincial jurisdiction. My question is a rather blunt one: Do you have any wisdom to impart to us as to how the federal government, the one which we serve, is able to be helpful in the context of a very economically fractured system in Canada?

**Ms. Hubert:** We are advocating common minimum standards that would be accepted and consistent with what we have globally. That would be a good way to make a difference at the federal level. It is much easier for me to move someone from Halifax to Calgary if I know that they will operate on similar standards, and we do move people on a regular basis.

Au Québec, on nous a parlé d'un CGA du Nouveau-Brunswick, à 50 mètres de la frontière du Québec, qui pouvait faire des vérifications et signer des attestations de ce côté-là de la frontière mais qui ne pouvait pas traverser la rue et en faire autant au Québec. J'estime que c'est un obstacle au libre-échange.

Je sais que la question est plus complexe qu'elle peut le sembler à première vue et que cette situation existe depuis de nombreuses années. Au Québec, votre organisation a un monopole, du moins c'est ce que nous ont dit ces gens, et vous avez vu les témoignages, on dit que les pressions de lobbyistes empêchent le gouvernement de modifier la loi. C'est du moins ce que j'ai compris; si je me trompe, vous pouvez me corriger.

C'est là où le bât blesse au Canada. Les comptables généraux accrédités comparaissent régulièrement ici et présentent des arguments très persuasifs. Le compte rendu des témoignages est accessible et consultable. J'essayais de vous amener à répondre à leurs arguments, mais je reste insatisfait. Vous nous avez plutôt répondu : « Nous ne sommes pas contre la vertu » et nous souhaitons des professionnels compétents dans tout le pays. Je vous ai demandé : Est-ce que cela signifie que vous accepteriez que les comptables généraux accrédités pratiquent dans toutes les provinces? Vous avez l'exclusivité de l'attestation d'états vérifiés et autre chose du genre.

**M. Byars:** Je ne suis pas en mesure de commenter ou de critiquer le degré de compétence des CGA dans l'ensemble du pays, ni de dire si les normes de compétence sont uniformes dans tout le pays. Je n'ai pas les compétences voulues. Tout ce que je peux dire, c'est que les normes de compétence pour les comptables agréés sont uniformes dans tout le pays.

**Le sénateur Goldstein :** Merci d'être venus nous faire profiter de vos connaissances et de votre sagesse, monsieur Byars et madame Hubert.

J'aimerais poser deux questions. Nous avons constaté que dans l'ensemble, les mesures que nous envisageons pour réduire les obstacles interprovinciaux relèvent de la compétence des provinces plutôt que de celle du gouvernement fédéral. Il existe des initiatives dont l'ACI, TILMA, l'accord Colombie-Britannique-Alberta, et le traité Ontario-Québec, si je peux l'appeler ainsi, qui portent sur la libre circulation des travailleurs de la construction. Ce sont toutes des initiatives provinciales, comme le Conseil de la Fédération qui a réussi à formuler des déclarations de principe, ce qui est encourageant, même si elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Tout cela relève de la compétence des provinces. Je pose donc carrément cette question : avez-vous la science voulue pour nous expliquer ce que le gouvernement fédéral, que nous servons, pourrait faire d'utile étant donné notre économie très fracturée?

**Mme Hubert :** Nous préconisons l'instauration de normes minimales communes qui seraient acceptées et conformes aux normes internationales. Le gouvernement fédéral pourrait utilement infléchir les choses en ce sens. C'est beaucoup plus facile de déplacer quelqu'un de Halifax à Calgary si je sais que les normes seront comparables, et nous devons régulièrement réaffecter des gens.

The fact that we have a national standard in the CA profession makes it easier for us to transfer people from province to province. We recruit CGAs, CMAs and people with other backgrounds, and we help them get through the CA exams or their recognition to be able to do what they want to do in public accounting.

Having common minimum standards makes our lives easier in terms of transferring. You do not want a nurse or a doctor who does not have the designation to switch provinces. It is the same for our economy and capital markets. We want to ensure that the people we have working on the various accounts have the minimum standards required. As well, we want to ensure that we have the support of the profession. We talk to each other to develop processes that facilitate recognition of skills and competencies. In that way, we can help every single individual in this country who wants to achieve to his or her full potential, especially when we recruit from abroad.

**Senator Goldstein:** I think my question was not clear. I am trying to get at how a federal government, in a provincially dominated jurisdictional system, would be able to help in this respect. You spoke a few moments ago of establishing standards. The federal government cannot establish constitutionally effective standards, although others around this table might think otherwise, because these are clearly fields of provincial jurisdiction. The moment the federal government tries to establish some form of standards as a government initiative or as a legislative initiative, it will be challenged, and I think correctly, by a number of provinces, perhaps most, if not all, of them.

I come back to what you are seeking specifically in microcosm. You are talking about public accountancy, but as you said it is true of nurses and all of the professions to the extent that all of the professions are regulated provincially and territorially, which they are. We find ourselves in a situation where de facto we cannot establish uniform standards unless and to the extent that in your particular case the CICA or the order in Quebec lobbies specific legislatures in which they exist to be able to establish those standards. Everyone is in favour of standards — that is motherhood and apple pie. The question is how one goes about creating uniformity of standards in that respect within the kind of system that we have. Have you had any thoughts about putting together a pan-Canadian grouping that, in that capacity, can lobby individual specific legislatures to try to help the creation of those standards? We cannot do it federally.

**Mr. Byars:** Senator, I would say that this might be considered the commencement of our ongoing journey. We have expressed a concern here that, although we are highly supportive of the elimination of barriers to trade domestically and, frankly internationally to that extent, in reading the language in the TILMA document we find that it is not in the public interest. As a more particular example, I talked about section 13.1 and the fact that anyone who is recognized in a province would be recognized in another province. However, if you look at section 13.2, it goes

Le fait qu'il y ait une norme nationale pour les comptables agréés facilite grandement la vie lorsque nous devons déplacer des gens d'une province à une autre. Nous recrutons des CGA, des CMA et des gens qui ont d'autres formations et nous les aidons à réussir les examens de comptable agréé ou à obtenir leur désignation afin qu'ils puissent travailler comme experts-comptables.

L'existence de normes minimales communes faciliterait les mutations. Vous ne voudriez pas qu'une infirmière ou un médecin qui n'aurait pas l'agrément puisse aller travailler dans une autre province. Il en va de même pour notre économie et les marchés financiers. Nous voulons que ceux qui travaillent pour divers clients satisfassent aux normes minimales. En outre, nous voulons nous assurer d'avoir le soutien de la profession. Nous nous concertons pour mettre en place des procédures qui facilitent la reconnaissance des compétences. De cette façon, nous pouvons aider tous ceux qui veulent réaliser leur plein potentiel, particulièrement ceux que nous recrutons de l'étranger.

**Le sénateur Goldstein :** Je constate que ma question aurait pu être plus claire. J'essaie de savoir ce que pourrait faire le gouvernement fédéral dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des provinces. Vous avez parlé il y a quelques instants de l'instauration de normes. Le gouvernement fédéral ne peut pas instaurer de normes efficaces dans le cadre de la Constitution, même si certains ici croient le contraire, parce que ce sont des domaines de compétence provinciale. Dès que le gouvernement fédéral tenterait d'imposer de quelconques normes dans le cadre d'une initiative gouvernementale ou législative, certaines provinces, voire la majorité d'entre elles, contesteraient une telle intrusion.

J'aimerais en revenir maintenant à ce que vous réclamez. Vous parlez de comptabilité publique, mais comme vous l'avez dit, il en va de même des infirmières et de toutes les autres professions dans la mesure où elles sont réglementées par les provinces et les territoires, ce qui est le cas. Nous ne pouvons pas instaurer de normes uniformes sauf dans la mesure où l'ICCA ou l'Ordre des comptables agréés du Québec exerce des pressions sur leurs assemblées législatives respectives pour les convaincre d'instaurer ces normes. Tout le monde appuie l'idée de normes — personne n'est contre la vertu. La question est de savoir comment on peut uniformiser les normes étant donné la nature de notre système. Avez-vous songé à créer un groupe pancanadien qui, à ce titre, pourrait exercer des pressions sur les assemblées législatives dans le but de les convaincre d'instaurer de telles normes? Nous ne pouvons pas agir au niveau fédéral.

**M. Byars :** On pourrait considérer cela comme le commencement de notre démarche continue. Nous avons déjà dit que, bien que nous soyons tout à fait pour l'élimination des obstacles au commerce national, et au commerce international, dans son libellé actuel, nous estimons que le TILMA n'est pas dans l'intérêt public. J'ai donné comme exemple l'article 13.1 et le fait que quiconque est reconnu dans une province le serait dans une autre province. Toutefois, l'article 13.2 stipule que, si vous devez détenir un permis, vous ne pouvez, dans une autre province,

further to say that if you have to be licensed, you cannot require in another province that that individual undertake further supplemental training and education in order to get up to a standard. By default, the level of standards is forced downward to the lower of whatever standards exist.

So, our concern is that this is not in the public interest and does not protect the public. What can we do? What can senators or government do? It properly begins with a recognition that it is fundamentally the principles that are important and not the rules instructing any type of agreement. A fundamental principle must be recognition of the importance of maintaining the protection of the public and not being open to a situation that would be conducive to reducing the level of standards that are necessary to recognize professionals. That is in the interest of public.

**Ms. Hubert:** As well, at the federal government level, you have created the Canadian Public Accountability Board, the CPAB. That overseas, at least for public companies, what is happening is that we are maintaining good standards across our work. That is one action taken by the federal government that sustains the standards for public companies.

**Senator Goldstein:** That is one of the rare areas precisely because they are public companies. Those that are federally incorporated, as opposed to those that are provincially incorporated, can establish uniform standards in terms of corporate transparency in a variety of other areas that are of corporate concern and of accounting concern as well. However, that body has very restrictive implementation powers, as you know.

**Ms. Hubert:** — and resources.

**Senator Goldstein:** That creates the entire problem of having provincial securities regulators in every province and in every territory — the economic waste that results from that. However, that is the current system.

**Senator Meighen:** I just want to flog this subject a little more, if I could, in terms of how best to achieve progress.

Within the chartered accountancy profession, you, I suspect, proceeded internally and got your own house in order — that is, you established a satisfactorily high hurdle in every jurisdiction. Is this fairly recent?

**Mr. Byars:** No. In fact, that is a state that has been in existence for a long time.

**Senator Meighen:** Are we talking 50 years or 10 years?

**Mr. Byars:** It was in existence before I qualified.

**Senator Meighen:** That would be about 10 years.

**Ms. Hubert:** I was going to use my 22 years.

**Senator Meighen:** Then perhaps we should get more senior chartered accountants as witnesses to tell us how they succeeded in persuading those jurisdictions whose standards were not as high as others to raise the bar rather than everyone else lowering

exiger une formation supplémentaire pour l'atteinte de cette norme. Par défaut, on nivelle les normes par le bas.

Nous estimons donc que cet accord n'est pas dans l'intérêt public et ne protège pas le public. Que pouvons-nous faire? Que peuvent faire les sénateurs et le gouvernement? Ils peuvent d'abord reconnaître que ce sont fondamentalement les principes qui comptent et non pas les règles prévues par un accord. Ils doivent énoncer comme principe fondamental la reconnaissance de la protection du public et la nécessité de ne pas créer de situations qui entraîneraient l'abaissement des normes nécessaires pour la reconnaissance des professionnels. Cela, c'est dans l'intérêt public.

**Mme Hubert :** De plus, le gouvernement fédéral a créé le Conseil canadien sur la reddition de comptes, le CCRC, qui s'assure que les sociétés ouvertes, à tout le moins, maintiennent des normes acceptables. C'est là une mesure adoptée par le gouvernement fédéral qui garantit les normes des sociétés ouvertes.

**Le sénateur Goldstein :** C'est un des rares cas où on a pu agir précisément parce qu'il s'agit de sociétés ouvertes. Ce sont des sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale et non pas provinciale auxquelles on peut imposer des normes uniformes de transparence dans divers domaines, notamment au chapitre de la comptabilité. Toutefois, les pouvoirs de mise en œuvre de ce conseil sont très limités, comme vous le savez.

**Mme Hubert :** Comme le sont ses ressources.

**Le sénateur Goldstein :** Il en découle que chaque province et territoire doit se doter d'un organisme de réglementation des valeurs mobilières — un gaspillage de ressources. Toutefois, c'est le système actuel.

**Le sénateur Meighen :** J'aimerais m'entendre un peu plus sur ce sujet, si vous me le permettez, pour tenter de déterminer quelle serait la meilleure façon de réaliser des progrès.

Je présume que les comptables agréés ont mis de l'ordre dans leur propre profession — autrement dit, qu'ils ont établi des normes assez élevées dans toutes les provinces et tous les territoires. Cela s'est-il fait assez récemment?

**M. Byars :** Non, en fait, il en est ainsi depuis longtemps.

**Le sénateur Meighen :** Depuis 50 ans ou 10 ans?

**M. Byars :** C'était ainsi avant que je n'obtienne mon titre.

**Le sénateur Meighen :** Soit depuis environ 10 ans.

**Mme Hubert :** Cela fait au moins 22 ans, depuis que, moi, je suis comptable agréé.

**Le sénateur Meighen :** Peut-être devrions-nous demander à des comptables agréés plus vieux comment ils ont convaincu les provinces dont les normes étaient moins élevées à relever leurs normes plutôt qu'à les imposer aux autres. Manifestement, si vos



it. Obviously, if you have a low bar, you tend to attract people. If you are a construction industry, it might be to your advantage not to have too severe challenges. How did you get the bar raised rather than lowered to achieve uniformity?

**Mr. Byars:** Canada's chartered accountants compete in a global environment. In order to compete successfully in a global environment, you must be as good as you can be in the context of the world, and that is where Canada's chartered accountants have strived to be for years. This profession originated more than 125 years ago in this country and over the years has evolved from institutes that were uniquely focused on their own internal provincial issues to a true national profession that now has broadened its connections and its influence to the global marketplace. It could only do that by assuring that it was as good as any other profession across the world.

**Senator Meighen:** Perhaps your experience has been unique, because I am thinking of how we translate the success you have had in your profession to other occupations — perhaps the construction business, for example, or others you can think of. Do you have to start internally, or is this generally something that the provincial authorities have to act on and come to some agreement?

**Mr. Byars:** This is in fact an area where there is a need for acceptance on the part of provincial governments that there is an importance for uniformity in the standards that apply to professions, that it is critically important that the interests of the public are protected, and that the only way one can do that is by maintaining a uniform standard and supporting the principle that protection of the public is inherent in everything that should be done in connection with a profession.

**Ms. Hubert:** Three weeks ago, there was a global public policy symposium in Paris involving many key players. Three years ago, it was only the accounting profession. We cannot do it in isolation. We are there to protect the public. We are there to sustain trust in our economies. The challenge is not Canadian anymore; the challenge is global. Public accounting firms, where there are regulators, where there are investors, need to think together about what standards are required to ease doing business globally, to ease the success of the organizations globally and to protect the public through good standards in public accounting.

The challenge is really to raise the bar globally to standards similar to ours. That is what we are striving for as a profession at the moment. The CICA would be engaged in influencing the global agenda, because that is really where the challenge is nowadays. The dream of our clients is not necessarily to operate only in Canada.

**Senator Meighen:** It would seem, then, that the less the global demands, the easier to impose local and different regulations. In other words, taking the construction industry again, one could argue that there is not a heck of a lot of global demand or global competition on the construction industry in one part of one

normes sont moins élevées, vous attirerez plus de gens. Dans le secteur du bâtiment, par exemple, il est peut-être avantageux de ne pas être trop exigeant. Comment avez-vous réussi à uniformiser les normes à un niveau élevé?

**M. Byars :** Les comptables agréés du Canada rivalisent avec leurs homologues étrangers dans un environnement mondial. Afin d'être compétitifs dans un environnement mondial, on doit être parmi les meilleurs au monde, et c'est ce vers quoi tendent les comptables agréés du Canada depuis des années. Cette profession est née il y a plus de 125 ans au pays et, au fil des ans, d'une série d'instituts qui s'intéressaient uniquement aux questions provinciales internes, elle s'est transformée en une profession véritablement nationale qui a élargi son réseau et étendu son influence sur le marché mondial. Les comptables agréés du Canada n'ont pu y arriver qu'en étant aussi bons que tous les autres professionnels du monde.

**Le sénateur Meighen :** Votre expérience est peut-être unique en son genre, car je me demande comment nous pourrions appliquer votre succès à d'autres métiers — au secteur du bâtiment, par exemple, ou à d'autres. Doit-on commencer à l'interne, ou est-ce que les autorités provinciales doivent prendre l'initiative et tenter de conclure un accord?

**M. Byars :** C'est une question pour laquelle il faut l'appui des gouvernements provinciaux, lesquels doivent reconnaître l'importance de normes uniformes pour les professions et l'importance cruciale de protéger les intérêts publics. Les provinces doivent comprendre que cela ne peut se faire que par le maintien de normes uniformes et l'application du principe selon lequel la protection du public est inhérente à tout ce qui est fait relativement à une profession.

**Mme Hubert :** Il y a trois semaines, un symposium national sur les politiques publiques s'est tenu à Paris où de nombreux joueurs clés étaient présents. Il y a trois ans, seuls les comptables étaient là. Nous ne pouvons agir isolément. Nous sommes là pour protéger le public. Nous sommes là pour maintenir la confiance du public dans nos économies. Mais le défi n'est plus simplement canadien, il est mondial. Là où des organismes de réglementation existent, là où il y a des investisseurs, les firmes d'experts-comptables doivent ensemble déterminer quelles normes sont nécessaires pour faciliter le commerce international, pour faciliter le succès des organisations à l'échelle internationale et pour protéger le public par le biais de bonnes normes de comptabilité publique.

Le défi que nous devons relever, c'est de faire en sorte que les normes mondiales soient aussi élevées que les nôtres. C'est l'objectif de notre profession à l'heure actuelle. L'ICCA veut exercer son influence sur le plan d'action mondial, car c'est à ce niveau que se situe le défi. Nos clients, ne l'oublions pas, ne rêvent pas que de faire des affaires au Canada.

**Le sénateur Meighen :** Il semble donc que si la demande mondiale est moindre, il est plus facile d'imposer une réglementation différente ou locale. Autrement dit, pour prendre encore une fois l'exemple du secteur du bâtiment, on pourrait faire valoir qu'il n'y a pas une grande demande mondiale

province and a neighbouring province, so what is the incentive to adopting a common high standard — that is what I am searching for — other than the lofty principle, and the correct principle, of protecting the public, because you do not want houses built that will fall down. However, it does not seem to work, and it does not seem to act as a prod very successfully.

**Mr. Byars:** Senator, you used the phrase “the lofty principle.” I would argue that it should be a fundamental principle.

**Senator Meighen:** It is lofty, too.

**Mr. Byars:** Protection of the public is key in this issue, and I would support your comment. When one thinks of it, everyone who can drive a nail is not a carpenter. Everyone who can build a tool shed is not an engineer. Everyone who can take a splinter out of someone's hand is not a nurse. Everyone who can put a bandage over a cut is not a doctor. There need to be uniform standards of acceptance of the qualification of professionals for a public who has no other basis of making a determination other than that the individual in question is holding themselves out to be a professional, the presumption being that the person has all the necessary skills and competence and education. The public puts their trust in the fact of an individual holding himself out to be a professional; the public has faith in what that individual does, hence.

Is it right to not have a basis for assuring that those who hold themselves out to be something, particularly a professional, are in fact at a level of competence and education and experience and knowledge and know-how to in fact hold themselves out to the public?

**Senator Meighen:** That is the key. We want them to hold themselves out as a good professional — as an expert professional. How to achieve that still eludes me.

**Senator Angus:** We have been talking all along about standards in terms of competency levels, I understand. There are other sets of standards, such as the Canadian gap versus the U.S. gap, and the Canadian and U.S. gaps versus the international standards. Those are also big-time barriers, believe me, to the free flow of trade. I know it is something your profession is addressing in a global forum, and it is very important.

**Ms. Hubert:** I would totally agree with you. We are moving forward to international accounting standards. Our CEO for Ernst & Young Global, who is American, is pushing the Americans to move to international accounting and auditing standards as far as he can. I believe other CEOs of large professional accounting firms are also pushing for that. We operate globally, and we need to have common standards globally that are acceptable to all the economies on the planet.

**Senator Angus:** There are absurdities when you find the financial statement of a Canadian public company and you turn to the middle of the annual report and you have the balance sheet as per Canadian gap and the balance sheet as per U.S. gap, and a big difference in the bottom line. It is dysfunctional.

ou une grande concurrence mondiale dans ce secteur dans une région d'une province et dans la province voisine et que, par conséquent, rien n'encourage ce secteur à adopter une norme commune élevée sauf le noble principe, celui de la protection du public, car on ne veut pas que les maisons qui sont bâties s'effondrent. Toutefois, cela ne semble pas avoir un grand effet incitatif.

**M. Byars :** Sénateur, vous avez parlé d'un noble principe. Moi, je dirais plutôt qu'il s'agit d'un principe fondamental.

**Le sénateur Meighen :** Mais c'est aussi un noble principe.

**M. Byars :** C'est la protection du public qui est cruciale dans tout ce dossier, et je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. À bien y penser, ce n'est pas parce qu'on peut enfoncer un clou qu'on est charpentier. Ce n'est pas parce qu'on peut construire une remise qu'on est ingénieur. Ce n'est pas parce qu'on peut enlever une écharde d'un doigt qu'on est infirmière. Ce n'est pas parce qu'on peut mettre un pansement qu'on est médecin. Il faut donc des normes uniformes quant aux compétences des professionnels ne serait-ce que pour le public, qui n'a aucune autre façon de déterminer si celui qui se prétend professionnel l'est véritablement, s'il a toutes les compétences, les qualités et la formation voulues. Le public se fie au fait que celui qui se prétend professionnel l'est; par conséquent, le public fait confiance à cette personne.

Peut-on accepter que ceux qui se prétendent professionnels ne se conforment pas à des normes permettant de déterminer s'ils ont véritablement le niveau de compétence, d'instruction, d'expérience et de connaissances qui en font de véritables professionnels?

**Le sénateur Meighen :** C'est là la clé. Nous voulons qu'ils soient perçus comme de bons professionnels, comme des experts. Je ne sais pas très bien comment y arriver, toutefois.

**Le sénateur Angus :** Nous avons parlé de normes de compétence, si je comprends bien. Il y a d'autres séries de normes, par exemple les normes canadiennes par rapport aux normes américaines, et celles-ci par rapport aux normes internationales. Ce sont là aussi de grands obstacles à la libéralisation des échanges. Je sais que votre profession en traite sur la scène internationale et c'est très important.

**Mme Hubert :** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous tendons de plus en plus à adopter des normes de comptabilité internationales. Notre PDG d'Ernst & Young Global, un Américain, fait pression sur les Américains pour qu'ils adoptent aussi des normes de comptabilité et de vérification internationales, dans la mesure du possible. Je crois que d'autres PDG de grands cabinets comptables font de même. Nous avons des activités mondiales et il nous faut des normes communes, à l'échelle mondiale, qui soient acceptables pour les économies de toute la planète.

**Le sénateur Angus :** Il y a des absurdités dans les états financiers de sociétés canadiennes. Ainsi, au beau milieu du rapport annuel, vous avez le bilan selon la méthode canadienne, et le bilan selon la méthode américaine, avec une grosse différence dans le résultat final. C'est dysfonctionnel.

**Senator Harb:** It is quite obvious we need to have uniformity all across the board. We could be talking about level of taxation because that, in one way or another, may create an advantage for one province or another province. We have also to look at the issue of fees in terms of imposing a fine or putting fees on a load of garbage being dumped someplace, and it goes all the way to the other end, which deals with the notion of rules and regulations. In essence, the bottom line for all of those things to happen, the key to it, is the private sector. Whether we want it or not with the professions or with the different trades that are involved, in Alberta and British Columbia, they have an agreement that will come into effect in April 2007 for over 60 different professions, and the vast majority of those professions are managed by some private sector or private entity or association such as yours, or others.

I would say that to a large extent we should not really be looking to the government in order to find the solution. Rather, the private sector has a responsibility to show leadership and harmonize their own standards across the board, and say, "Yes, this works; now we are prepared."

The government at that time will probably have no choice but to agree.

Could you comment on that?

**Mr. Byars:** I support your comment. Certainly, as it relates to chartered accountants across Canada, we have done that. We did that some time ago.

There is an aspect, though, to what you suggest that is always a challenge, and that is the perception that one is really working in self-interest instead of in the public interest. In the case of the Ontario Public Accountants Council, that is established as an independent body. It is independent of the accounting profession. It is, in fact, the Public Accountants Council that establishes those standards, so that standards are not being set in an environment of self-interest but in an environment of public interest. I think that is an important component.

We, as chartered accountants in Canada, are certainly very willing and very well equipped to participate in a process of working towards establishing high harmonized standards of recognition of professionals across Canada in our field. We have a well-recognized process. Our international qualification appraisal board process is the process that is used to review the competence of comparable designations from other countries that leads ultimately, where there is comparability, to a situation of mutual reciprocity and recognition on both sides.

So the methodology exists, and we certainly would be supportive of participating in that process. However, by the same token, I think there is a need for assurance of independence in the process in order to ensure that it is the public interest that is protected. As professions are regulated under provincial jurisdiction, that falls back towards the individual provinces.

**Senator Harb:** Thank you for your response. It takes me to another point. We signed onto the World Trade Organization, so we have obligations on the international scene. There are certain obligations we must fulfill.

**Le sénateur Harb :** Manifestement, il faut uniformiser partout. On pourrait aussi parler du niveau d'imposition puisque d'une façon ou d'une autre, cela peut avantager une province par rapport à une autre. Il faut penser aussi aux droits à verser, de même qu'aux amendes imposées, par exemple pour les chargements de déchets mis à la décharge, mais sans oublier, à l'autre extrême, la notion des règles et des règlements. Pour que tout cela soit possible, on en revient toujours au secteur privé. Qu'on le veuille ou non, pour les professions et les métiers concernés, en Alberta et en Colombie-Britannique, un accord entrera en vigueur en avril 2007 pour plus de 60 professions dont la grande majorité est gérée par le secteur privé ou des organismes ou des associations privées comme la vôtre.

Je dirais que pour une bonne part, ce n'est pas vers le gouvernement qu'il faut se tourner pour trouver une solution. Il incombe plutôt au secteur privé de faire preuve de leadership et d'harmoniser ses propres normes partout et de dire : « Voilà ce qui marche, maintenant nous sommes prêts. »

Le gouvernement n'aura alors d'autre choix que d'accepter.

Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Byars :** Je suis d'accord avec vous. C'est certainement ce que nous avons fait pour les comptables agréés de l'ensemble du pays. Nous l'avons fait il y a quelque temps déjà.

Dans ce que vous proposez, il y a toutefois une difficulté, et c'est la perception selon laquelle nous travaillons toujours dans notre intérêt, plutôt que dans l'intérêt public. Dans le cas du Conseil des comptables publics de l'Ontario, il s'agit d'un organisme indépendant. Il est indépendant par rapport à la profession. C'est le Conseil qui établit ces normes, de manière qu'elles soient fixées autrement qu'en fonction de l'intérêt des comptables, et plutôt en fonction de l'intérêt public. Je pense que c'est un élément important.

En tant que comptables agréés du Canada, nous sommes tout à fait disposés à participer à l'établissement de normes très harmonisées de reconnaissance professionnelle, dans notre domaine, au Canada. Notre procédure est bien reconnue. Notre procédure d'évaluation des compétences internationales sert à examiner la compétence pour des titres semblables d'autres pays. Quand les titres sont comparables, il peut y avoir réciprocité et reconnaissance mutuelles.

Il existe donc une méthodologie et nous voudrions certainement participer à ce processus. Toutefois, je crois que le processus doit être indépendant, pour veiller à la protection de l'intérêt public. Comme les professions sont de réglementation provinciale, cette décision reviendrait aux provinces.

**Le sénateur Harb :** Merci pour votre réponse. Cela m'amène à une autre question. Nous sommes signataires de l'accord de l'OMC et nous avons donc des obligations internationales. Nous devons respecter certaines obligations.



Case in point: The City of Ottawa at some point gave a contract to one company. Another company that bid took them to the International Trade Tribunal and there was some sort of a review.

As it is now, there are mechanisms that exist for one to challenge a municipality or a province under world trade rules. I find it rather bizarre that within Canada we still have those kinds of impediments to labour mobility.

Personally, I do not think trade in goods and services is the problem as much as labour mobility. I wanted to find out whether or not you or your organization has had a chance to quantify what we are talking about. Some say it is about 1 per cent of the gross domestic product that is impacted negatively as a result of that. Others say it is a lot less and still others say it is a lot more.

Has your organization done any study on that?

**Mr. Byars:** No, we have not addressed that question. That is delving into economic analysis and it is not a direction that we have pursued.

**The Chairman:** We have listened to what you have had to say. We hear you talk about international standards without relationship to the cost to the economy. Obviously, you have to balance the public interest in terms of protecting the public, at the same time ensuring we become more productive. How can you put forward regulations and standards without making an economic analysis as to the benefit to the economy? I apologize, but I think that was Senator Harb's question.

**Mr. Byars:** I would respond to that question in this way: Is the issue the price for the services offered or is it the net cost to the recipient of the services? Is there an advantage if someone pays a lower price and, as a result, gets a lower level of competence or in fact acquires services from someone who is incompetent and then consequently suffers all of the costs and damages associated with receiving services that do not have the quality behind them?

When we are talking about professions and the interests of the public, the focus has to be on assuring that the quality of the provider of the service, the services being provided by that individual, are of an acceptable and expected level of quality. That goes beyond the issue of the pure economic analysis of what is the hourly fee rate that one person might be charging versus another. If we are talking about cost, I think we have to talk about real and inclusive costs and effects.

**Senator Harb:** Ms. Hubert earlier mentioned something very interesting, and that is that we have to look at international standards and find out what everyone else is doing. I think that is something we should be doing, not on one profession but across the board, on all the trades, to find out, for example, in economies similar to ours, whether the European Union or the U.S., how they deal with standards. We should conduct a substantive study to find out, in terms of the standards they have introduced in order to deal with labour mobility, the fees they apply in different jurisdictions, and so on, and then come back and say, "Okay, this is what we think is happening here."

Prenons un exemple : la ville d'Ottawa a donné un contrat à une entreprise. Une autre entreprise a fait des démarches contre cette décision auprès du Tribunal du commerce international et il y a eu un contrôle.

Actuellement, des décisions d'une municipalité ou d'une province peuvent être contestées en vertu de mécanismes relatifs aux règles commerciales internationales. Je trouve donc étrange que la mobilité de la main-d'œuvre soit entravée de la sorte au Canada.

Personnellement, le problème n'est pas tant du côté des biens et des services que de celui de la main-d'œuvre. Je voulais savoir si vous ou votre organisation aviez eu la possibilité de quantifier le problème dont nous parlons. D'après certaines personnes, c'est 1 p. 100 du PIB qui en souffre. Pour d'autres, c'est beaucoup moins alors que d'autres encore disent que c'est beaucoup plus.

Votre organisme a-t-il étudié la question?

**M. Byars :** Non, nous ne l'avons pas fait. Il s'agit là d'une analyse économique et ce n'est pas une question que nous avons choisie d'approfondir.

**Le président :** Nous avons écouté ce que vous aviez à dire. Vous nous avez parlé de normes internationales qui n'avaient pas de liens avec le coût pour l'économie. Manifestement, il faut mettre en balance l'intérêt public, la protection du public, et la productivité. Comment pouvez-vous proposer des règles et des normes sans faire une analyse des avantages pour l'économie? Je suis désolé, mais je pense que c'était là la question du sénateur Harb.

**M. Byars :** Voici ma réponse : est-ce que le problème, c'est le prix du service offert, ou le coût net pour celui qui reçoit les services? Est-il avantageux que quelqu'un paye un prix plus faible, mais obtienne une compétence moindre, ou les services d'un incompetent, avec tous les coûts et dommages associés à des services qui ne sont pas de qualité?

Quand on parle de professions et de l'intérêt public, il faut s'assurer de la qualité du fournisseur de services, des services qu'il offre : ils doivent être acceptables et correspondre au niveau attendu. Cela va bien au-delà d'une simple analyse économique du taux horaire exigé par une personne, par rapport à une autre. Si on veut parler des coûts, il faut parler des coûts réels, des coûts et des effets totaux.

**Le sénateur Harb :** Mme Hubert a parlé plus tôt d'une chose très intéressante : il faut considérer les normes internationales et savoir ce qui se fait ailleurs. Je pense que c'est ce que nous devrions faire, pas seulement pour une profession, mais pour la totalité d'entre elles, pour tous les métiers, afin de savoir, par exemple, ce que sont les normes dans des économies semblables à la nôtre, au sein de l'Union européenne ou aux États-Unis. Il faudrait mener une étude approfondie pour connaître les normes se rapportant à la mobilité de la main-d'œuvre, les droits qui s'appliquent dans différentes administrations pour pouvoir ensuite dire que nous savons ce qui se passe ici et ailleurs.

I do not think we have done any of that — I will be honest with you — probably because we think there is a problem, but no one seems to be screaming at us to tell us to deal with it. We have taken the initiatives ourselves, but at the end of the day I am saying: Where is it?

I have been in public office for close to 21 years and have not received a single letter from an entity complaining about it. Is this a make-work project? Are we making it look like a big problem when in fact there is no problem, with the exception of the labour mobility issue, which I think to a large extent is playing into the hands of trade organizations and professional organizations?

I am a professional engineer. There are impediments for people to enter the profession. Sometimes I question whether it is because of selfish and monopolistic reasons that they do not open it up, because as a result of that the prices might go down and more people might be practising. Or is it because they care about the standard? I graduated years ago. I have not been tested once to find out whether I still meet the criteria. Nonetheless, every year I send in my \$214 in fees and I am a professional engineer; I can sign on documents and do this and that, even though I have not practised for a long time.

I think we have a problem here, and the problem is not the government but trade organizations and professional organizations. They have to shake themselves up in a sense and have some sort of a get-together and talk it out.

**Ms. Hubert:** You are very right. I raised the issue before. We feel that regulators need support from our industry to help them define where the bar should be globally. We work in countries like Russia and China, and all the countries of the world, to ensure we have acceptable standards to protect our clients and the local investors, too, because our clients operate globally.

As you said, we need to put our house in order in Canada. However, our challenge now is broader than that and we have to do it on a larger scale, to ensure we protect the interests of the public. That is what we do globally at the moment.

**Senator Tkachuk:** I have just a few questions regarding public accountants. If an individual goes to university for four years, then does whatever they do in the accounting firm, writes his chartered accountancy exam, becomes a chartered accountant and gets his certificate, does he then apply to these people to become a public accountant so that he can work in Ontario?

**Mr. Byars:** To be licensed, yes.

**Senator Tkachuk:** Does he or she have to write further exams or does he simply write a cheque, like with teachers; you write a cheque and then they give you a little card because the degree is not any good until you get the card?

Je ne crois pas que nous l'ayons fait. Pour être franc, nous ne l'avons probablement pas fait car nous estimons qu'il y a un problème, mais personne ne nous oblige à y faire face. Nous avons, de notre propre chef, pris des initiatives. Mais au bout du compte, qu'en est-il?

Cela fait près de 21 ans que je suis titulaire d'une charge publique. Depuis, je n'ai pas encore reçu une lettre de plainte. S'agit-il d'un projet artificiel? Est-ce que nous tentons d'élargir le problème alors qu'il n'y en a pas, sauf celui de la mobilité de la main-d'œuvre qui, dans une grande mesure, joue le jeu des organisations commerciales et professionnelles?

Je suis ingénieur de profession. Il existe des obstacles qui empêchent certaines personnes de devenir ingénieurs. Parfois, je me demande si ces obstacles ne sont pas posés pour des raisons égoïstes ou de monopole puisque cela pourrait mener à une chute des prix et à une augmentation du nombre d'ingénieurs. Est-ce parce qu'on se préoccupe des normes? J'ai obtenu mon diplôme d'ingénieur il y a des années. On ne m'a pas évalué une seule fois pour savoir si je remplis toujours les exigences. En dépit de cela, chaque année, j'envoie un chèque de 214 \$ et je reste un ingénieur professionnel. Je peux donc approuver des documents, et faire toute une série de choses, même si je n'ai pas pratiqué le génie depuis longtemps.

Cela pose un réel problème. Le problème ne se situe pas au niveau du gouvernement, mais plutôt à celui des organisations commerciales et professionnelles. Elles doivent se réveiller, se rencontrer et en parler.

**Mme Hubert :** Vous avez tout à fait raison. J'ai déjà soulevé cette question dans le passé. Nous estimons que les législateurs devraient recevoir l'aide de notre industrie, qui leur permettrait de délimiter la barre. Nous travaillons avec des pays tels que la Russie et la Chine, ainsi que d'autres pays au monde. Nous collaborons avec eux pour nous assurer d'avoir des normes acceptables afin de protéger nos clients et les investisseurs locaux, car nos clients travaillent à l'échelle de la planète.

Comme vous l'avez mentionné, nous devons mettre de l'ordre chez nous. Notre défi est toutefois désormais plus grand et nous devons le relever sur une échelle plus vaste pour réellement protéger les intérêts des citoyens. C'est ce que nous faisons en ce moment à l'échelle internationale.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai quelques questions sur les experts-comptables. Si quelqu'un va à l'université pendant quatre ans, travaille pour une firme comptable, subit l'examen de comptable agréé, devient comptable agréé et reçoit son certificat, doit-il poser sa candidature auprès de ces personnes pour devenir expert-comptable en Ontario?

**M. Byars :** Oui, afin d'avoir son accréditation.

**Le sénateur Tkachuk :** Par la suite, est-ce que cette personne doit subir d'autres examens? Ou s'agit-il tout simplement, comme les enseignants, d'envoyer un chèque? Est-ce que vous leur envoyez un chèque et ensuite ils vous donnent une carte, car le diplôme n'est pas valide sans carte?

**Mr. Byars:** The process is evolving, as I said. This is a relatively recent environment. The direction in which we understand the Public Accountants Council is moving is that the council will then examine various professional bodies to determine whether their own standards meet the level of competence established by the Public Accountants Council and, if so, will then designate the various professional bodies the right to be the primary evaluator for purposes of granting a licence.

**Senator Tkachuk:** Who are the people who sit on that council? Is the council comprised of other public accountants or chartered accountants?

**Mr. Byars:** There is representation from each of the accounting designations, as well as representation by the public. The representatives are essentially determined by the government.

**Senator Tkachuk:** It is very confusing.

**Ms. Hubert:** It is all about skills and experience. If we look at productivity in Canada, more organizations should be focused on the recognition of skills and experience, helping people get the skills and experience to do what they should do to contribute their full potential to our economy. We have too many people in this country who have come as immigrants, have skills, talents and education from their own countries, for whom we do not have processes in place to assess their skills, talent and experience, to give them credit for those and help them bridge the gap to allow them to fully contribute to our economy. If we are talking about productivity, that is one thing we should be looking into.

**Senator Tkachuk:** To help me through with this Public Accountants Council, the fact that a person fulfilled the academic qualifications, may be a straight-A student, became a chartered accountant, got his degree framed and put it on the wall, is not good enough. The individual then has to pass some competency requirement of the Public Accountants Council, which is a totally different issue from someone who comes with a degree from a separate country, which we may not recognize. I do not know how you do all this, but I do not quite understand what the point of the full process is. If a person has met his or her academic qualifications, why can the person not just open up his or her door for business; why do we need these people?

**Mr. Byars:** I cannot speak on behalf of the Ontario government. It was the Ontario government that created the mechanism.

**Senator Tkachuk:** Someone had to ask for it. Someone in the government did not get up one morning and say, "Let us start a Public Accountants Council." Someone lobbied the government that this was a good thing to do.

**Mr. Byars:** I would agree with that. The important point to consider is that the Public Accountants Council has adopted an identified statement of competencies against which they evaluate professionals, and that is the essence of what we have been saying this morning. The Public Accountants Council has in fact created

**M. Byars :** Le processus évolue, comme je l'ai dit. Cette situation est assez récente. Le Conseil des comptables publics va comparer plusieurs corps professionnels afin de voir si leurs propres normes sont conformes au niveau de compétence établi par le Conseil des comptables publics. Le cas échéant, le Conseil accordera aux corps professionnels en question le droit d'être le principal évaluateur aux fins de l'octroi de l'accréditation.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui siège à ce Conseil? Est-ce que le Conseil est composé d'experts-comptables ou de comptables agréés?

**M. Byars :** Chaque type de comptables est représenté, et le public est également représenté. Les représentants sont déterminés par le gouvernement.

**Le sénateur Tkachuk :** Cela porte vraiment à confusion.

**Mme Hubert :** C'est une question de compétence et d'expérience. Si vous songez à la productivité au Canada, les organisations devraient davantage mettre l'accent sur la reconnaissance de l'expérience et des compétences, afin d'aider les Canadiens à acquérir les aptitudes qui leur permettront de contribuer à l'économie canadienne conformément à leur plein potentiel. Des immigrants sont arrivés au Canada avec des talents, des compétences et une formation. Mais nous n'avons pas de processus pour les évaluer. Nous ne pouvons pas reconnaître ces titres et leur permettre de contribuer pleinement à notre économie. S'agissant de productivité, c'est une question qu'il faudrait étudier.

**Le sénateur Tkachuk :** Veuillez m'aider à mieux comprendre le Conseil des comptables publics. Le fait que quelqu'un ait réussi son diplôme de comptabilité, que cette personne ait peut-être reçu des notes exemplaires tout au cours de ses études, et qu'elle soit devenue comptable agréé, avec un diplôme encadré sur son mur, cela ne suffirait pas? Si j'ai bien compris, cette personne doit ensuite réussir des exigences de qualification du Conseil des comptables publics. Cette question n'a rien à voir avec le cas d'une personne qui aurait reçu un diplôme dans un autre pays, auquel cas on ne reconnaîtrait peut-être pas les titres. Je ne sais pas comment vous procédez, mais je dois vous dire que je ne comprends pas vraiment l'objectif de ce processus. Si quelqu'un a un diplôme universitaire, alors pourquoi est-ce que ces personnes ne pourraient pas tout simplement ouvrir boutique? Pourquoi avons-nous besoin de ces personnes?

**M. Byars :** Je ne peux pas parler au nom du gouvernement de l'Ontario. C'est le gouvernement ontarien qui a mis sur pied ce mécanisme.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui peut-être, mais quelqu'un l'a exigé. Un fonctionnaire ne s'est pas levé un beau matin et dit : « Mettons sur pied un conseil des comptables publics. » C'est quelqu'un qui a dit au gouvernement que c'était la chose à faire.

**M. Byars :** Je suis d'accord. Il est important de noter que le Conseil des comptables publics a créé un énoncé de qualifications qui lui permet d'évaluer les professionnels. C'est ce que nous vous avons dit ce matin. Le Conseil des comptables publics a créé et adopté une norme uniforme qui s'applique à quiconque veut



and adopted a uniform standard that applies to anyone who wants to be licensed to practise as a public accountant in Ontario. We think the process is credible, and one that is supportive of the public interest. It is a process that we believe should apply across the country to assure that there are uniform standards. They are documented standards. They are standards against which anyone can be evaluated, and if they meet those requirements, they should have the right to practise that profession.

**Senator Tkachuk:** You are arguing that there should be one of these councils in every province. My concern is that it may be a way to keep people out of the business as well as to keep people in the business.

You say there is nothing in Manitoba. Are businesses in Manitoba in trouble or is the public less informed? What is the difference between Manitoba and Ontario?

**Mr. Byars:** The essence of the difference is that anyone could hold themselves out to the public.

**The Chairman:** That is not his question. His question is this: What is the impact on the public in terms of how well the public is served? Is the public interest less well served by that? That is the question Senator Tkachuk is asking.

**Mr. Byars:** The public is less well served if those who are in fact holding themselves out to be professionals do not have the level of competence to provide the services that are required.

**The Chairman:** Do you have evidence to support that contention?

**Mr. Byars:** I cannot speak specifically to Manitoba instances. In Ontario, as an example, in terms of chartered accountants who are accountable for acting within the context of our code of professional conduct, the names of those who are brought under the disciplinary review provision because they do not meet the standard of the CA profession in the province of Ontario are published on the Ontario institute's website. If competency issues exist in our own profession, where we have, in my view, standards as high as exist anywhere in the world, I would suggest to you they also exist in other environments, but I am not in a situation where I can speak specifically to clear examples that I could cite.

**Ms. Hubert:** Canada has many immigrants, many of whom have designations. If we focus on a system that will allow recognition of immigrants' competencies and experiences, and help them bridge the gap, we will improve productivity. We will improve their contribution to our economy. That type of organization allows us to ensure that we sustain those levels for the ones we have that have not practised for many years, that might not be up to date, and also enables the newcomers to this country to fully contribute and achieve their full potential.

**Senator Tkachuk:** Let us take the example of an accountant from India who moves to Winnipeg. He puts his accountant's degree on the wall; he puts an ad in the Yellow Pages. As a result,

pratiquer la comptabilité publique en Ontario. Nous estimons que ce processus est crédible et dans l'intérêt public. Nous estimons que ce processus devrait être appliqué à l'échelle du pays pour qu'on puisse garantir des normes uniformes. Ces normes sont documentées. Il s'agit de normes qui permettront d'évaluer tous les comptables. S'ils répondent aux exigences, ils devraient avoir le droit de pratiquer cette profession.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous dites donc qu'on devrait retrouver un tel conseil dans toutes les provinces. Ce qui me préoccupe, c'est que cette méthode pourrait, tout comme elle permet à certaines personnes de pratiquer, en empêcher d'autres d'avoir accès à la profession.

Vous dites qu'il n'y a rien au Manitoba. Est-ce que les entreprises au Manitoba se retrouvent dans le pétrin? Est-ce que le public manitobain est moins informé? Quelle différence y a-t-il entre le Manitoba et l'Ontario?

**M. Byars :** Au Manitoba, quiconque peut se prétendre comptable.

**Le président :** Là n'est pas la question. La question était la suivante : quelles sont les incidences sur le public? À quel point est-ce que le public est bien servi? Est-ce que cela nuit à l'intérêt public? Voilà la question du sénateur Tkachuk.

**M. Byars :** Le public est moins bien servi si les personnes qui prétendent être des professionnels n'ont pas les niveaux de compétence nécessaires pour fournir les services exigés.

**Le président :** Avez-vous des preuves pour appuyer vos propos?

**M. Byars :** Je ne peux pas vous parler précisément du Manitoba. En Ontario, par exemple, les comptables agréés doivent respecter le Code de déontologie. Les noms de ceux qui sont sous le coup d'un examen disciplinaire car ils ne se sont pas conformés aux normes de la profession en Ontario sont publiés sur le site Web de l'Institut. S'il existe des problèmes de qualification dans notre profession, où nous adoptons des normes aussi élevées qu'ailleurs, je vous dirais que d'autres milieux doivent également connaître ces problèmes de qualification. Malheureusement, je ne peux pas vous fournir d'exemples à cet effet.

**Mme Hubert :** Le Canada compte beaucoup d'immigrants, dont bon nombre ont des titres. Si nous mettons l'emphasis sur un système qui permettrait de reconnaître les titres des immigrants, ainsi que leur expérience, si nous arrivons à combler cet écart, nous améliorerons la productivité. Nous allons augmenter leur contribution à notre économie. Ce type d'organisation nous permet de nous assurer que les personnes qui n'ont pas pratiqué pendant de nombreuses années ont toujours le niveau nécessaire et que les nouveaux venus au Canada peuvent contribuer pleinement et atteindre leur plein potentiel.

**Le sénateur Tkachuk :** Prenons l'exemple d'un comptable originaire de l'Inde et qui viendrait s'installer à Winnipeg. Il accroche son diplôme de comptable au mur, il fait passer une

he gets business. He does books for companies, files incomes tax returns on behalf of clients. He does a good job. He is paid for his services. Who is hurt? What is the problem here?

**Ms. Hubert:** We do recruit people from India. I have a number on my team. They first get up to speed on auditing standards and on taxation matters. We help them bridge the gap in terms of the knowledge and competencies they need to be able to serve clients with accurate information.

**The Chairman:** I think he is raising a fundamental question that concerns all of us.

**Senator Fitzpatrick:** It gets a little confusing. We are talking about free trade in Canada, or reducing the barriers, and the discussion that we have had is an illustration of the many different barriers with which we are having to deal. For example, there is the suggestion that there should be a public council for Canada, not Ontario. The fact that Ontario has established one provides a barrier for free trade.

The fact that there are different accounting designations, CGAs and chartered accountants, to me is a barrier for free trade in Canada.

What, as an organization, are you doing to lobby to see that there is some uniformity in standards, not within your own profession but within the practice of public accounting or accounting in Canada, and in dealing not only with provincial governments or federal governments? We know we are restricted with respect to the ability that we have federally to do anything about it, but with the other organizations, whether it is the CGAs or the certified management accountancy firms or whatever, what are you doing to bring these organizations together? Perhaps I can have an answer from each of you.

**Mr. Byars:** In the context of our efforts to promote a uniform high standard, the CA profession, particularly the Institute of Chartered Accountants of Ontario, was very active in working with the government in helping to establish the process that led to the Public Accountants Council and the establishment of the levels of competence that were required for those people to be licensed in Ontario. This is an activity that we hope to pursue across the country to encourage governments to the extent we can to adopt similar levels of competence, so there is uniform recognition over time.

**Senator Fitzpatrick:** Are you doing it with any other provinces at this time?

**Mr. Byars:** No, we are not at this particular time. This is an action we are trying to move forward with, but it is not significantly advanced.

annonce dans les Pages jaunes et des clients lui arrivent. Il fait la comptabilité de quelques entreprises, il soumet des déclarations de revenu pour ses clients, il fait du bon travail et il est payé pour ses services. À qui cela fait-il du tort? Où est le problème?

**Mme Hubert :** Nous allons recruter en Inde. J'ai moi-même plusieurs personnes originaires de ce pays dans mon équipe. D'abord, il faut qu'ils se mettent à niveau en ce qui concerne les normes de vérification des questions fiscales. Nous les aidons à faire la transition, à acquérir le savoir et les compétences dont ils auront besoin pour pouvoir servir leurs clients et leur donner des renseignements précis.

**Le président :** Je pense qu'il évoque là une question fondamentale et qui nous interpelle tous.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Cela devient un peu confus. Nous parlons ici de libre-échange au Canada, nous parlons d'abattre les obstacles, mais tout ce dont nous discutons ici revient à illustrer la présence de très nombreux obstacles différents auxquels nous sommes confrontés. On a dit qu'il faudrait un conseil public pour le Canada, pas pour l'Ontario. Le fait que l'Ontario en ait créé un présente justement un obstacle au libre commerce.

Le fait qu'il y ait deux désignations différentes, les comptables agréés et les CGA, représente pour moi un obstacle au libre commerce au Canada.

Que fait donc votre organisation pour exercer les pressions voulues afin qu'il y ait une certaine uniformité dans les normes, pas au sein de votre propre profession, mais dans l'exercice même de la comptabilité, publique ou autre, au Canada, et dans les rapports non seulement avec les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral, mais également avec toutes les autres instances? Nous sommes très limités, nous le savons bien, en ce qui concerne les pouvoirs qui existent au niveau fédéral pour intervenir dans ce domaine, mais avec toutes les autres organisations, qu'il s'agisse des CGA ou des cabinets de comptables en management accrédités, peu importe, que faites-vous donc pour réunir toutes ces organisations? Peut-être pourriez-vous me répondre chacun à tour de rôle.

**M. Byars :** En ce qui concerne ce que nous faisons pour promouvoir l'adoption d'une norme uniforme et élevée, la profession de comptable agréé, en particulier l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, a été particulièrement active auprès du gouvernement pour faciliter le lancement d'un processus conduisant à la création du Conseil des comptables publics et à l'établissement des niveaux de compétences obligatoires pour que ces gens puissent avoir un permis d'exercer en Ontario. C'est une activité que nous espérons poursuivre partout au Canada afin d'inciter les pouvoirs publics, dans toute la mesure de nos moyens, à adopter des niveaux de compétences similaires, de manière à ce qu'au fil du temps, la reconnaissance des diplômes finisse par être uniforme.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Est-ce que vous le faites déjà dans d'autres provinces?

**M. Byars :** Non, nous ne le faisons pas encore. C'est ce que nous essayons de commencer, mais nous n'avons pas encore beaucoup avancé.

**Senator Fitzpatrick:** For example, with the leadership the province of British Columbia and Alberta have taken in coming to the agreement, it seems to me it would be a pretty good target for your association to join with them and show how that uniformity could be established in your profession or a joint council could be established between Alberta and British Columbia.

We are looking for some leadership here, and over the years, the CICA has shown a lot of leadership in a number of areas. It seems to me this is something in which you could provide that leadership again.

**Mr. Byars:** Thank you for the encouragement. That is something we certainly hope to do, and we will endeavour to do. The important part from our view, though, is, to leave a message that might endure somewhat through the day with you, that is, that you cannot think of protection of the public as a barrier to trade. Essentially, it is important to recognize as a fundamental principle that regardless of what is done to eliminate perceived barriers to trade internally, or externally, for that matter, we must ensure that the interests of the public are protected.

**Senator Fitzpatrick:** That goes without saying. That is what you are there for, so we are not suggesting that. However, I am suggesting that instead of a race to the bottom, you, by example, and by lobbying and negotiation, create a track to the top.

**Mr. Byars:** Using the TILMA document as an example, I would suggest to you that we cannot leave it as something that goes without saying. The necessity of assuring that the public interest is protected has to be said.

**Senator Fitzpatrick:** We agree it has to be said, but I do not understand what impediment that has with respect to lobbying or negotiating or working with other organizations or the provinces to establish the standard that you are looking for and that we are all looking for.

**Mr. Byars:** We certainly will continue on that road.

**Senator Fitzpatrick:** What discussions do you have with the Certified General Accountants Association, for example? Do you have any joint meetings or joint discussions with them on these same kinds of objectives?

**Mr. Byars:** There are informal meetings from time to time of the senior personnel. We do not have a unified effort in that direction at this point in time.

**Ms. Hubert:** The CICA coordinates many provincial efforts for cohesion, making uniform processes, to make it easier for interprovincial movement of people. The CICA coordinates many efforts at the provincial level for that. We play a key role in coordination.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Avec l'exemple montré par la Colombie-Britannique et l'Alberta qui en sont venues à cet accord, il me semblerait que votre association serait fondée à se joindre à elles pour montrer que ce genre d'uniformité est tout à fait faisable dans votre profession ou qu'un conseil mixte pourrait être créé entre l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Ce que nous cherchons ici, ce sont des chefs de file, et historiquement, l'ICCA a bien souvent montré l'exemple dans toute une série de dossiers. Il me semblerait qu'il s'agit là d'un autre de ces dossiers dans lequel vous pourriez fort bien devenir un chef de file.

**M. Byars :** Merci de nous encourager ainsi. C'est effectivement quelque chose que nous espérons pouvoir faire, et que nous allons d'ailleurs nous efforcer de faire. Mais à notre sens, l'important ici est de vous laisser un message durable, en l'occurrence qu'il ne saurait être question de faire de la protection du public un obstacle au commerce. En substance, il est important d'accepter comme principe fondamental que peu importe ce qu'on fait pour éliminer ce qu'on perçoit comme des obstacles au libre commerce intérieur, ou au commerce extérieur, pourquoi pas, il faut à tout prix veiller à protéger les intérêts de la population.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Cela va sans dire. Ce n'est pas du tout ce que nous suggérons puisque nous vous avons invités. Ce que je dis toutefois, c'est qu'au lieu d'avoir un nivellement par le bas, vous exercez une pression vers le haut en prêchant par l'exemple, en faisant du lobbying et en négociant.

**M. Byars :** Si nous prenons pour exemple le texte du TILMA, je dirais que nous ne pouvons pas faire comme si cela va sans dire. Il faut préciser expressément que l'intérêt du public doit être protégé.

**Le sénateur Fitzpatrick :** J'admetts qu'il faut le dire, mais je ne comprends pas pourquoi cela empêche le lobbying, la négociation ou la concertation avec d'autres organisations ou avec les provinces dans le but d'obtenir l'instauration de normes comme vous le réclamez et comme nous le souhaitons.

**M. Byars :** Nous allons certainement poursuivre nos efforts en ce sens.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Quels pourparlers avez-vous, par exemple, avec l'Association des comptables généraux accrédités du Canada? Discutez-vous avec elle de ce genre d'objectifs?

**M. Byars :** Les dirigeants se rencontrent de temps en temps de façon informelle. Nous ne travaillons pas pour l'instant de façon concertée sur ces propositions.

**Mme Hubert :** L'ICCA coordonne les efforts que déploient les provinces pour assurer la cohésion et la cohérence des processus, afin de faciliter la circulation interprovinciale des personnes. L'ICCA coordonne de nombreux efforts en ce sens au niveau provincial. Nous jouons un rôle clé dans la coordination des efforts.



The firms abide by common standards, and we do recruit people from the various professions in the firm. As long as they are willing to abide by the standards required to practise public accounting, we would let them do that, but they must abide by the standards we have in the profession at the moment. That would be national and international policies that we would have to respect, depending on which firm you are talking about, so we do take action at various levels and do lobby at various levels, but we still have a long way to go. That is the beauty of our federation.

**Senator Moore:** With regard to the Public Accountants Council, you were asked who is on this council, and you said that it was comprised of people from both areas of public accountancy and some lay persons. What are the two areas of public accountancy?

**Mr. Byars:** If I used the phrase "two areas," it was not what I intended to say. In the case of the Public Accountants Council, there is representation from the Institute of Chartered Accountants of Ontario, from the Certified General Accountants and the Certified Management Accountants, as well as a larger number of public representatives designated by the Province of Ontario.

**Senator Moore:** Does the Public Accountants Council ensure that uniform standards of qualification and regulations are maintained by people who are chartered accountants and CGAs?

**Mr. Byars:** For people who are licensed within the province of Ontario to offer their services to the public as an accountants.

**Senator Moore:** Regardless of whether they are chartered accountants or certified general accountants; correct?

**Mr. Byars:** Exactly.

**Senator Moore:** Do the CGAs have national standards like the CAs do?

**Mr. Byars:** I cannot speak to that, sir. I do not know enough detail.

**Senator Moore:** You never asked that at any of your informal meetings? Did no one ever ask the standard guys?

**Ms. Hubert:** When we were in school together 23 years ago, we were all using the CICA standards for learning the accounting profession.

**Senator Moore:** Do you mean both the CGAs and the CAs?

**Ms. Hubert:** All the accountants sitting in the room had taken classes for accounting. Then we moved on to different types of exams to move to different profiles of professions, but when we learned, it was the CICA standards whether auditing or accounting.

**Senator Moore:** Is a CA a higher qualification than a CGA?

Les cabinets respectent des normes communes et nous recrutons des gens des diverses catégories professionnelles représentées au sein du cabinet. Dans la mesure où ils acceptent de respecter les normes afin de pratiquer la comptabilité publique, nous les laissons le faire, mais ils doivent se conformer aux normes généralement acceptées à l'heure actuelle par la profession. Cela inclut les politiques nationales et internationales que nous devons respecter, et qui varient selon le cabinet dont vous parlez. Nous exerçons donc des pressions et du lobbying à divers niveaux mais il reste encore beaucoup à faire. C'est toute la beauté de notre fédération.

**Le sénateur Moore :** Quand on vous a demandé ce qu'est au juste le Conseil des comptables publics, vous avez dit qu'il se compose de gens qui pratiquent la comptabilité publique et de non-spécialistes. Quels sont les deux volets de la comptabilité publique?

**M. Byars :** Si j'ai parlé de deux volets, ce n'est pas ce que je voulais dire. Dans le cas du Conseil des comptables publics, il inclut des membres de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, de l'Association des comptables généraux accrédités et de l'Ordre des comptables en management accrédités de même qu'un grand nombre de représentants publics désignés par l'Ontario.

**Le sénateur Moore :** Le Conseil des comptables publics veille-t-il à ce que les comptables agréés et les comptables généraux accrédités se conforment à des normes de qualification et à des règlements uniformes?

**M. Byars :** Ceux qui sont accrédités par l'Ontario et qui veulent offrir leurs services de comptable au public.

**Le sénateur Moore :** Qu'ils soient comptables agréés ou comptables généraux accrédités, n'est-ce pas?

**M. Byars :** C'est exact.

**Le sénateur Moore :** Les comptables généraux accrédités ont-ils des normes nationales comme c'est le cas des comptables agréés?

**M. Byars :** Je ne saurais répondre à cette question, sénateur, je ne possède pas suffisamment de détails.

**Le sénateur Moore :** Vous n'avez jamais posé cette question lors de vos rencontres informelles? N'avez-vous jamais posé la question aux responsables des normes?

**Mme Hubert :** Quand nous étions en classe ensemble il y a 23 ans, nous utilisions tous les normes de l'ICCA quand nous faisons nos cours de comptabilité.

**Le sénateur Moore :** Voulez-vous dire les comptables généraux accrédités et les comptables agréés?

**Mme Hubert :** Tous les comptables dans la pièce avaient pris des cours de comptabilité. Ensuite, nous avons subi d'autres genres d'examen pour obtenir des compétences professionnelles différentes mais quand nous avons suivi nos cours, nous utilisions les normes de vérification ou de comptabilité de l'ICCA.

**Le sénateur Moore :** Un comptable agréé est-il plus qualifié qu'un comptable général accrédité?

**Ms. Hubert:** It is a different qualification, to do something different, to attest to financial statements.

**Senator Moore:** What can a CA do that a CGA cannot? Does it involve signing audited statements?

**Mr. Byars:** The process of education, training and experience is different. In Canada, chartered accountants have a uniform educational process, and their qualification includes sitting for a uniform evaluation, which is the same examination procedure across the country. There is required articling time, which includes an extensive amount of experience directly in audit activities. Those are qualifications associated with chartered accountants.

Certified general accountants have qualification procedures, but they are not identical.

**Senator Moore:** That does not really answer my question. I understand your reluctance. We will have to get the CGAs.

**Senator Fitzpatrick:** You said 22 years ago when you finished your courses, you all wrote the same examination.

**Ms. Hubert:** No, I said when we were taking accounting classes, we were learning the same accounting standards or auditing standards, but to get my designation, I had to do something different. The exam, the articling and the experience to get my CA was totally different, unique.

**Senator Fitzpatrick:** Do you believe your profession is different from the CGA profession?

**Ms. Hubert:** I believe I did learn things, both through articling and the studies I had to do for the exams, that gave me skills that may be very different from a CMA, for example, who learned more management accounting for a different purpose. His question was more to whether we are better or not. We are doing different things.

**Senator Angus:** The question is what the different things are.

**Senator Fitzpatrick:** What is the difference between you and a GCA?

**Ms. Hubert:** We have standards for the public accounting piece, where one must meet specified qualifications and do some articling that a CGA or CMA would not necessarily have to do. We recruit many young professionals every year from the universities. Basically, we take all the talent available from universities every year. These young people learn a lot in university, but in our offices we continue to teach them. My business is developing people. That is what we do in practice. These young people get two years of that, before they write their exams. They have to do that before they can get their CA, and that is learning. That is the fundamental difference between the three accounting designations.

**Mme Hubert:** Il s'agit d'une qualification différente, pour faire quelque chose de différent, soit attester des états financiers.

**Le sénateur Moore:** Que peut faire un comptable agréé qu'un comptable général accrédité ne peut pas faire? Est-ce qu'il s'agit de la signature d'états vérifiés?

**M. Byars:** La formation, le perfectionnement et l'expérience sont différents. Au Canada, les comptables agréés reçoivent la même formation pour obtenir leur accréditation, ils subissent une évaluation standardisée, et subissent le même examen dans tout le pays. Ils doivent faire un stage professionnel d'une durée déterminée dans le cadre duquel ils acquièrent énormément d'expérience directe des activités de vérification. Ce sont les qualifications qu'ont les comptables agréés.

Les comptables généraux accrédités ont aussi des procédures d'accréditation mais elles sont différentes.

**Le sénateur Moore:** Cela ne répond pas réellement à ma question. Je comprends votre réticence. Nous devons inviter les comptables généraux accrédités.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Vous avez dit que quand vous avez terminé votre scolarité il y a 22 ans, vous avez tous subi à l'époque le même examen.

**Mme Hubert:** Non, j'ai dit que quand nous prenions nos cours de comptabilité, nous apprenions les mêmes normes de comptabilité ou de vérification mais pour obtenir l'accréditation, j'ai dû faire autre chose. L'examen, le stage professionnel et l'expérience requis pour obtenir mon titre de comptable agréé étaient tout à fait différents.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Croyez-vous que votre profession diffère de celle des comptables généraux accrédités?

**Mme Hubert:** Je crois avoir appris des choses, lors du stage professionnel et des études que j'ai dû faire avant de subir les examens qui m'ont permis d'acquérir des compétences qui peuvent être très différentes de celles d'un comptable en management accrédité, par exemple, qui a fait des études plus poussées en comptabilité en management à une fin différente. Il demandait en fait si nous sommes meilleurs ou non. Nous faisons des choses différentes.

**Le sénateur Angus:** Ce que nous voulons savoir c'est quelles sont ces différences.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Quelle est la différence entre vous et un comptable général accrédité?

**Mme Hubert:** Nous avons des normes applicables à la comptabilité publique qui prescrivent des qualifications particulières et un stage professionnel, exigences auxquelles un comptable général accrédité ou un comptable en management accrédité ne serait pas nécessairement astreint. Nous recrutons tous les ans de nombreux jeunes professionnels à leur sortie de l'université. Tous les ans, nous recrutons essentiellement tous les nouveaux diplômés. Ces jeunes gens apprennent beaucoup à l'université mais dans nos bureaux, nous continuons de leur enseigner le métier. Je suis responsable du perfectionnement. C'est essentiellement ce que nous faisons. Ces jeunes gens obtiennent deux années de perfectionnement avant de subir leur examen. Ils

**Senator Fitzpatrick:** Do you think there is a possibility of harmonizing CAs with CGAs as a broader designation so one could work towards getting these standards uniform and national?

**Ms. Hubert:** Some provinces have made the attempt but did not succeed achieving the end result. There are three professions that make choices at the outset as to where they want to go, and the members of the professions were reluctant to make different choices at a later stage in their career. There were unsuccessful attempts made at the provincial level.

**The Chairman:** Thank you. I think you can sense, Mr. Byars and Ms. Hubert, a feeling of uneasiness among all senators. They are trying to come to grips with this question of harmonization and the cost to the economy. Our next witness will be the Conference Board of Canada. We have looked at some of the things they are proposing, one of which is an objective measurement of the benefits of greater protection for the consumer as opposed to the cost of the service.

There are a number of highly developed econometric models — for instance, Mr. Byars, your firm sells goods and services, I assume. They are measured in the marketplace by other firms providing similar goods and services.

We know, and this is indisputable, that Canada's developed production of goods and services is getting less competitive and more costly compared to the global marketplace. The only way we can get at this problem is to somehow have an econometric measurement of the costs to the economy of increased standards. We are not against flat standards. We are all in favour of standards and regulations. The question is, what do they cost the consumer? What do they cost the economy?

Unless you can help us measure the effectiveness of your regulations on the one hand and the cost to the consumer and the economy on the other, we are having difficulty with this. In other words, we want to look at statistics. Our committee — the Banking, Trade and Commerce Committee — wants to look at numbers, and you are in the numbers business. We are trying to get at the numbers to figure out why Canada is lagging behind.

Quite frankly, with all due respect — and I only speak for myself here — I would hope you will provide us with more assistance with this, because to talk about objective international standards without quantifying them in some fashion does not help us in our analysis as to why Canada is falling behind.

**Ms. Hubert:** There are standards, and there are standards. If there are multiple set of standards for the same thing, it creates inefficiencies, and all our clients would see that. If there is one set

doivent réussir cet examen avant d'obtenir leur accréditation comme comptable agréé et ils continuent d'apprendre pendant le stage. Voilà la différence essentielle entre ces trois catégories de comptable.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Croyez-vous qu'il serait possible de mettre au point une accréditation plus large qui engloberait à la fois les comptables agréés et les comptables généraux accrédités dans le but d'instaurer des normes uniformes et nationales?

**Mme Hubert :** Certaines provinces ont déjà tenté de le faire, mais n'y sont pas parvenues. Il existe trois professions distinctes dont les praticiens font un choix en début de carrière et les membres de chacune de ces professions sont récalcitrants à l'idée de modifier leur choix en cours de carrière. Donc les provinces l'ont tenté et ont échoué.

**Le président :** Merci. Vous avez sans doute compris, monsieur Byars et madame Hubert, que les sénateurs sont quelque peu mal à l'aise. Ils tentent de se faire une idée sur la question de l'harmonisation et le coût pour l'économie. Nous accueillons maintenant le Conference Board du Canada. Nous avons examiné certaines de ses propositions, l'une d'elles étant une mesure objective des bénéfices qu'apporte une meilleure protection du consommateur au regard du coût du service.

Il existe un certain nombre de modèles économétriques très spécialisés — par exemple, monsieur Byars, votre cabinet vend des biens et des services, j'imagine. Ils sont évalués sur le marché par d'autres cabinets qui fournissent des biens et des services comparables.

Nous savons, et c'est incontestable, que la production évoluée de biens et de services au Canada devient moins compétitive et plus coûteuse sur le marché international. La seule façon de résoudre ce problème c'est d'utiliser une mesure économétrique des coûts pour l'économie que représentent des normes plus rigoureuses. Nous ne nous opposons pas aux normes d'application générale. Nous sommes tous en faveur de normes et de règlements. La question est de savoir ce qu'il en coûte au consommateur, et à l'économie.

Si vous ne pouvez nous aider à mesurer l'efficacité de vos règlements d'un côté et le coût que cela représente pour le consommateur et l'économie de l'autre, c'est assez gênant. Autrement dit, nous aimerions des chiffres. Notre comité — le comité des banques et du commerce — souhaite voir des chiffres et c'est d'ailleurs votre domaine. Nous aimerions considérer des chiffres pour essayer de comprendre pourquoi le Canada reste à la traîne.

Très franchement, avec tout le respect que je vous dois — et c'est uniquement à titre personnel que je m'adresse à vous — j'espère bien que vous allez nous aider davantage à ce sujet parce que parler de normes internationales objectives sans les quantifier d'une façon ou d'une autre n'est pas vraiment très utile dans le cadre de notre analyse.

**Mme Hubert :** Il y a des normes et des normes. Quand il y a différentes séries de normes pour la même chose, ce n'est pas très efficace et tous nos clients le remarquent. S'il n'y a qu'une seule série de



of minimum standards that are easy to use and easy to apply for everyone, it simplifies everyone's life and allows them to understand what is required and shoot for an end result in an efficient fashion.

If we can simplify and harmonize the standards — and I realize much of this is provincially regulated so there are limitations to what we can do federally. Clearly, if we have a simple set of standards for the key things that matter in the public interest, that would have a beneficial impact on the economy as well as productivity.

**The Chairman:** That remains to be seen. Mr. Byars was very candid in saying that you have not thought about measuring this in econometric terms, to give us a sense of protecting the public interest on one hand and the provision of your services on the other.

I offer a brief anecdote, and then I will conclude this portion. I know legal services face the same problem in Toronto, where I practised law for many years. The cost of legal services was increasing by leaps and bounds as a percentage of commodity issues, such as housing. Essentially, there was huge competition. The lawyers made the argument — and I was part of that group of advocates — to say, by the way, we must have high regulatory and tariff fees in order to protect the public, and we must get opinions.

When it came to real estate, which is essentially a commodity product, there was tremendous competition. Suddenly, the developer and consumer decided to look at the cost of legal services as a percentage of their product, and they had to bring it down.

I assume, Mr. Byars, in your firm, your CEO looks every day at your G&A. He takes a look at your accounting and legal services, and is determined to get them down. We are not doing it firm by firm but for the economy as a whole. How do we reduce the G&A services and cost of services, in order to make our services, which are lagging, and our export goods, which are lagging, competitive in the international marketplace? That is our problem.

That is hopefully your problem, and hopefully you can provide us more assistance. If you want to return with written documents to assist us in our quest to find out the perfect balance, we would welcome that.

**Mr. Byars:** If Canada's chartered accountants can be of assistance in this process, we are certainly willing to do so at any time.

**The Chairman:** Please provide us with numbers.

**Mr. Byars:** Having been one who has spent many years in the retail industry, I am very familiar with the whole concept of cost. One should, in fact, have a very stringent focus on costs at all times.

In reality, one must think in terms of net benefit. I would say to you, in the case of public accountancy, particularly as it relates to reporting issues of companies who source their capital on the

normes minimum faciles à utiliser et à appliquer, cela simplifie la vie de tous car chacun comprend ce que l'on demande et le résultat final visé sans perdre de temps.

Si l'on pouvait simplifier et harmoniser les normes — et je sais que c'est pour une bonne part provincial si bien que le fédéral ne peut pas tout faire, ce serait beaucoup mieux. Si l'on pouvait avoir des normes simples pour les choses essentielles qui servent un intérêt public, cela aurait une incidence positive à la fois sur l'économie et sur la productivité.

**Le président :** C'est encore à voir. M. Byars n'a pas hésité à reconnaître que vous n'aviez pas songé à mesurer cela en termes économétriques, à nous expliquer comment d'un côté cela protégeait l'intérêt public et de l'autre vous permettait d'offrir vos services.

Je vous raconterai une brève anecdote et nous devons ensuite conclure. Je sais que les services juridiques rencontrent le même problème à Toronto où j'ai exercé le droit pendant des années. Le coût des services juridiques augmentait terriblement par rapport aux produits de consommation, tel que le logement. Essentiellement, la concurrence était énorme. Les avocats disaient — et j'en faisais partie — qu'il fallait avoir des honoraires élevés pour protéger le grand public et qu'il fallait pouvoir obtenir des opinions juridiques.

Quand on en est arrivé à l'immobilier, qui est essentiellement un produit de consommation, la concurrence était énorme. Tout d'un coup, les entrepreneurs et les consommateurs ont décidé de considérer le coût des services juridiques comme un pourcentage du coût du produit et ont ainsi dû le diminuer.

Monsieur Byars, je suppose dans votre cabinet, le PDG regarde tous les jours les frais généraux. Il regarde ce que coûtent vos services de comptabilité et services juridiques et s'efforce de les réduire. Nous ne faisons pas cela pour chaque société individuellement mais pour l'économie en général. Comment réduire les frais généraux et le coût des services afin de rendre nos services, et nos exportations plus compétitifs sur les marchés internationaux? C'est ça le problème.

J'espère que c'est également le problème pour vous et que vous pourrez nous donner d'autres éléments qui pourraient nous aider. Si vous voulez nous envoyer quelque chose par écrit qui pourrait nous aider à trouver le parfait équilibre, nous vous en serions très reconnaissants.

**M. Byars :** Si les comptables agréés du Canada peuvent aider, ils se feront certainement un plaisir de le faire.

**Le président :** Soyez aimable de nous communiquer les chiffres.

**M. Byars :** Ayant passé de nombreuses années dans le secteur du détail, je connais bien tous les concepts du prix de revient. Il faut surveiller les coûts de très près constamment.

En réalité, ce qu'il faut considérer, c'est le bénéfice net. Je vous dirais que, pour ce qui est de la comptabilité publique, en particulier lorsqu'il s'agit de questions de déclarations

capital markets, whether domestic or otherwise, we have a system in this country and our profession, as an example, where each provincial institute undertakes a practice inspection of those members who are carrying out public accountancy. As well, we were a strong participant, the advancer of the original ideas that led to CPAB. The Canadian Public Accountability Board audits the auditors, if you will. In the U.S., PCAOB will come in and, on top of that, audit any auditors who are auditors for interlisted companies.

One would look at that and recognize a significant piling up of what arguably might otherwise be seen as being redundant protections. However, I would hold forth on the other side — that if that process ensures that Canada does not suffer the equivalent of an Enron or WorldCom crisis, then is not the net benefit greatly in the interest of the public? Is that not an exercise that is certainly worthwhile in the end?

**The Chairman:** Some banks and others did suffer consequences of Enron with very high accounting standards. Therefore, I do not think that is a complete answer.

**Senator Fitzpatrick:** I have a clarifying question.

With respect to your reference to Manitoba and the fact that without requirement of proof of education and experience or other evidence of required competence, you would be able to audit. Are you saying that one does not have to be a chartered accountant to audit a set of accounting books for a company in the province of Manitoba?

**Mr. Byars:** To use the words of the president of the Institute of Chartered Accountants of Manitoba, in a conversation I had with him some time back: "In Manitoba, even a bus driver can be an auditor."

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Byars and Ms. Hubert. Your presentations have been very interesting and very provocative.

I want to welcome our next witness. This is the continuation of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on interprovincial trade barriers that provide barriers to productivity and efficiency in Canada. Welcome, Mr. Hodgson. We have your brief and we also have noted a very cogent article in this week's *Maclean's* magazine that sums up a number of the issues that this committee has addressed. We have looked at the question of demographics, we have looked at the question of productivity, and now we are looking at the question of interprovincial trade barriers, all of these with a view to try to demonstrate to the Canadian public, to the Government of Canada and to the private sector how we can improve the productivity and our place in the world.

Regretfully, based on your analysis and the analysis we have made otherwise, we are falling behind. We are falling behind the United States, and we are falling behind in the world, in terms of productivity. Therefore, rather than raising our productivity levels and prosperity for all, we are falling behind even in terms of real income.

d'entreprises qui vont chercher des capitaux sur les marchés financiers, canadiens ou autres, nous avons un système dans notre pays et pour notre profession, par exemple, qui fait que chaque institut professionnel procède à un examen d'activités de ses membres qui font de la comptabilité publique. En outre, nous avons fermement défendu les idées initiales qui ont mené à la création du CCRC. Ce conseil canadien sur la reddition de comptes fait en fait la vérification des vérificateurs. Aux États-Unis, le PCAOB le fait aussi et, en plus, fait la vérification de tout vérificateur qui s'occupe de vérifications de sociétés inter cotées.

Si l'on considère tout cela, on peut juger qu'il s'agit d'une quantité de protection inutile. Toutefois, je dirais pour ma part que si cela permet d'éviter que le Canada connaisse l'équivalent d'une crise Enron ou WorldCom, on peut se demander si le bénéfice net ne sert pas l'intérêt public. N'est-ce pas là un exercice qui est finalement tout à fait valable?

**Le président :** Il ya des banques et autres qui ont souffert des conséquences d'Enron malgré des normes de comptabilité très élevées. Je ne pense donc pas que cela soit une solution suffisante.

**Le sénateur Fitzpatrick :** J'aimerais demander un éclaircissement.

Vous avez parlé du Manitoba et du fait que sans avoir à prouver que vous détenez un diplôme et que vous avez de l'expérience ou les compétences nécessaires, vous pourriez faire de la vérification. Cela veut-il dire qu'il n'est pas nécessaire d'être comptable agréé pour faire la vérification des livres d'une société au Manitoba?

**M. Byars :** Je citerais le président de l'Institut des comptables agréés du Manitoba qui, dans une conversation que j'ai eue avec lui il y a quelque temps, m'a déclaré : « Au Manitoba, même un chauffeur d'autobus peut être vérificateur. »

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur et madame. Vos exposés furent très intéressants et provocateurs.

Nous accueillons maintenant notre prochain témoin. Le Comité permanent des banques et du commerce poursuit son étude des obstacles au commerce interprovincial au Canada. Bienvenue, monsieur. Nous avons reçu votre mémoire et nous avons également remarqué un article très intéressant dans le *Maclean's* de cette semaine qui résume un certain nombre des problèmes sur lesquels se penche notre comité. Nous avons examiné la question démographique, la question de la productivité et nous examinons maintenant la question des obstacles au commerce interprovincial, tout cela afin d'essayer de montrer à la population canadienne, au gouvernement canadien et au secteur privé comment nous pourrions accroître notre productivité et être mieux placés dans le monde.

Malheureusement, d'après votre analyse et la nôtre jusqu'ici, il semble que nous perdions du terrain. Nous perdons du terrain sur les États-Unis, sur l'ensemble du monde, pour ce qui est de notre productivité. Ainsi, plutôt que d'améliorer notre productivité et la prospérité de l'ensemble des Canadiens, nous perdons du terrain, même en ce qui concerne le revenu réel.

Perhaps we can turn it over to you, Mr. Hodgson, and I want to thank you very much for taking the time today to attend here to talk to us.

**Glen Hodgson, Vice-President and Chief Economist, Conference Board of Canada:** I wanted to start off by showing you the *Maclean's* cover. On my way here, I dropped by International News on Sparks Street to get a copy, but they did not have one. I hope that is because they are sold out and that they are ordering even more copies. You can imagine how gratifying it is to do a piece of research over three years, and I have spent most of the last year writing a final report, which will be made public in January. We are publishing our Canada project research in three volumes plus an executive summary. The launch date for the first volume, of which I am a co-author, will be January 17. We will do it at the National Press theatre.

**The Chairman:** Let me stop you right there, Mr. Hodgson. These hearings will continue over into the new year. We would be very interested after you have tabled those reports to have you come back and amplify your testimony, because regretfully today we only have about 35 or 40 minutes and we want to take much more time with you. We will make some time for you to come back and this will be a prequel to the more interesting information that you might provide in your final conclusions in January.

**Mr. Hodgson:** If you are going to invite us back, I would strongly encourage you to invite myself as the champion of volume one, my colleague Gilles Rhéaume, who is our vice-president of public policy, who is the champion of the second volume, which is looking at our resource economy and how to capture as much benefit as possible from the resource price boom we are going through, which we do not think will last forever, and the third volume is Anne Golden herself, my president, who has been the champion of that. We would be thrilled to come back and speak to the committee.

**The Chairman:** We know Anne Golden quite well; we would welcome all three of you. We will make arrangements to provide a suitable time, and we will try to give you ample time to go through your report.

**Mr. Hodgson:** Fabulous. I will take *Maclean's* as read. You can imagine how gratifying it was in a personal sense to be cited 10 times in *Maclean's* this week. That was kind of fun.

The Conference Board of Canada, CBOC, published a report last May, with a fabulous title — “Death by a Thousand Paper Cuts: The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity.” It is one of the more catchy titles around. It is a comprehensive cataloguing of all the barriers we could discover. In fact, what we discovered is there is no comprehensive catalogue of all the barriers. We did our best within the resources of CBOC to look at barriers that exist to competition, to interprovincial trade, between Canada and the United States as well. As you mentioned, Mr. Chairman, it is very raw; it is truly primary

Peut-être pourrions-nous ainsi vous demander de nous adresser quelques mots à ce sujet. Je tiens à vous remercier infiniment d'avoir pris le temps de venir aujourd'hui.

**Glen Hodgson, vice-président et économiste en chef, Conference Board of Canada :** Je voulais commencer par vous montrer la couverture du *Maclean's*. Avant d'arriver ici, je me suis arrêté, rue Sparks, chez le marchand de journaux International News pour acheter la revue mais il n'y en avait pas. J'espère que c'est parce qu'ils avaient tout vendu et qu'ils en ont commandé d'autres. Vous devinez certainement la satisfaction que l'on peut retirer d'une recherche menée sur trois ans, sachant que j'ai passé pratiquement toute l'année dernière à rédiger un rapport final qui sera rendu public en janvier. Nous publions cette recherche en trois volumes plus un résumé. La date de sortie du premier volume, dont je suis coauteur, est le 17 janvier. Nous ferons cela à la tribune de la presse.

**Le président :** Permettez-moi de vous interrompre, monsieur. Ces audiences se poursuivront au début de l'année. Nous vous serions très reconnaissants, lorsque vous aurez déposé ces rapports, de revenir pour compléter votre témoignage, car nous n'aurons malheureusement aujourd'hui que 35 à 40 minutes et que nous aimerions beaucoup pouvoir poursuivre la discussion avec vous. Nous prévoyons donc une autre réunion et considérons celle-ci comme un préalable aux informations plus complètes que vous pourrez nous livrer dans vos dernières conclusions en janvier.

**M. Hodgson :** Si vous avez l'intention de nous réinviter, je vous inciterais fortement à m'inviter moi en tant que champion du volume un, à inviter mon collègue Gilles Rhéaume, qui est notre vice-président aux politiques d'intérêt public, comme champion du deuxième volume, qui traite de notre secteur des ressources et de la façon de profiter autant que possible du boom que connaissent les prix des ressources et qui ne devrait pas durer indéfiniment, et d'inviter Anne Golden elle-même, notre présidente, comme championne du troisième volume. Nous serions ravis de revenir témoigner devant votre comité.

**Le président :** Nous connaissons très bien Anne Golden; nous serions heureux de vous recevoir tous les trois. Nous allons faire en sorte de trouver un moment qui nous convienne à tous et nous tâcherons de vous donner tout le temps voulu pour nous présenter votre rapport.

**M. Hodgson :** Excellent. C'est donc que vous avez lu le *Maclean's*. Vous pouvez vous imaginer comme c'est valorisant sur le plan personnel d'avoir été cité dix fois dans le *Maclean's* cette semaine. C'était assez amusant.

Le Conference Board a publié en mai dernier un rapport au titre accrocheur intitulé « Death by a Thousand Paper Cuts : The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity ». Dans ce rapport, nous faisons un inventaire complet de tous les obstacles que nous avons pu déceler. Nous avons en fait constaté qu'il n'y avait pas de liste complète de tous les obstacles. Aussi nous avons examiné dans la limite de nos moyens les obstacles à la concurrence, au commerce interprovincial ainsi qu'au commerce entre le Canada et les États-Unis. Comme vous l'avez dit, monsieur le président, les



research. It is an economic test trying to measure the impact on productivity, testing the difference between prices in the United States and Canada, assuming that non-tariff barriers are the reason prices are higher in Canada. I can speak about that if you are interested.

Third, I have circulated as well, and I hope the clerk has this, a very short excerpt from volume one of The Canada Project, which will be published in January. I have extracted the executive summary on the second of five broad recommendations we are making, or broad strategies we are outlining. I have also given you in detail the actual recommendations from the report. I will turn to the third page and point to the first recommendation.

We believe governments need to tackle the vast web of regulatory and other non-tariff barriers that currently pervade the Canadian economy and reduce barriers to competition in specific sectors. Then we list some sub-elements: Reinventorise, removal domestic barriers, use tools that are used internationally, use bilateral agreements. We strongly endorse and welcome the agreement between B.C. and Alberta, for example, which hopefully will become a hub or a real focal point for the effort to eliminate barriers between provinces.

Even there maybe I will mention that it is revealing. If you look at the B.C.-Alberta, at the TILMA agreement itself, it is quite striking that the exceptions at the back are as long as the agreement itself. There are actually 62 categories of labour, which is achieving certain standards, where they have a three-year ramp-in period, and it goes from acupuncturists to water well drillers. Despite the best efforts of the B.C. government and the Alberta government to have alignment and to reduce the barriers, they are still left with a three-year roll-out plan before they can actually say that lawyers who qualify in B.C. will qualify in Alberta. Imagine from acupuncturists to water well drillers, what an array of categories that still exist. If that is what exists in the provinces who have the greatest intent to reduce barriers, imagine what it is like if you stretch that across the whole Dominion. I will stop there.

**Senator Angus:** We have all read the *Maclean's* report, which I think should be required reading for everyone. You mentioned The Canada Project. We are certainly looking forward to that and hopefully you might come back and see us.

I thought it would be a good introduction to my line of questioning to simply read this quote from you from the *Maclean's* article, at page 42:

résultats que nous y présentons sont des résultats bruts, qui sont le fruit de recherches primaires. Il s'agissait d'une évaluation économique pour mesurer l'effet sur la productivité; il s'agissait de comparer les prix aux États-Unis et au Canada, en partant du principe que si les prix sont plus élevés au Canada, c'est à cause de barrières non tarifaires. Je pourrai vous en dire plus à ce sujet si vous le souhaitez.

Troisièmement, J'ai aussi fait remettre — et j'espère que la greffière l'a en main — un très court extrait du volume un du Projet Canada, qui sera publié en janvier. J'ai extrait le sommaire de la deuxième des cinq grandes recommandations que nous formulons, ou des cinq grandes stratégies que nous décrivons. Je vous ai aussi donné le texte des recommandations tirées du rapport. Je me reporte ici à la quatrième page où vous trouverez la première recommandation.

Nous sommes d'avis que les gouvernements doivent s'attaquer au vaste réseau d'obstacles réglementaires et autres barrières non tarifaires qui se répandent actuellement dans l'économie canadienne et abolir les obstacles à la concurrence dans des secteurs précis. Puis, nous énumérons un certain nombre de sous-éléments : encourager l'abolition des obstacles au commerce intérieur, adopter certaines des techniques utilisées à l'échelle internationale, se servir des accords bilatéraux. Nous appuyons énergiquement l'accord intervenu, par exemple, entre la Colombie-Britannique et l'Alberta, qui, nous l'espérons, servira à donner le coup d'envoi à un effort concerté pour éliminer les obstacles au commerce intérieur.

L'accord en soi est toutefois révélateur. Ce qui frappe dans cet accord appelé TILMA, c'est que les exceptions qui se trouvent à la fin du document prennent autant de place que l'accord en tant que tel. On y trouve en fait 62 catégories de travailleurs, depuis les acupuncteurs jusqu'aux foreurs de puits d'eau, pour lesquels une certaine normalisation va s'opérer sur une période de trois ans. Malgré les efforts diligents du gouvernement de la Colombie-Britannique et de celui de l'Alberta pour en arriver à un certain alignement et à la réduction des barrières, il n'en reste pas moins qu'il y aura une période de mise en oeuvre graduelle et qu'il faudra en fait attendre trois ans pour que les avocats agréés en Colombie-Britannique soient aussi agréés en Alberta, par exemple. Imaginez toutes les catégories qu'il reste à normaliser, quand la classification inclut aussi bien les acupuncteurs que les foreurs de puits d'eau. S'il en est ainsi dans ces deux provinces qui se montrent les plus déterminées à réduire les obstacles, imaginez quel effort il faudra pour que la même chose se fasse d'un bout à l'autre du Canada. Je vais m'arrêter là.

**Le sénateur Angus :** Nous avons tous lu le reportage dans le *Maclean's*, et j'estime que ce devrait être une lecture obligatoire pour tout le monde. Vous avez parlé du Projet Canada. Nous attendons ce rapport avec impatience, et il est à espérer que vous allez pouvoir revenir nous rencontrer.

J'ai pensé que, avant de vous poser mes questions, ce serait une bonne idée que de lire simplement ces propos que vous avez tenus et qui sont rapportés dans l'article du *Maclean's*, à la page 42 :

“Canada is trying to compete in a global economy,” says Hodgson, “but we make it difficult for companies to even do business in a neighbouring province.” Fully one-third of all businesses surveyed by the Conference Board said non-tariff barriers hindered their competitiveness, while 26 per cent said they had lost business because of them. The barriers are especially detrimental to small businesses...”

I just wondered if you could go into a little more detail and include, if you like — because you were in the room earlier when I was questioning the accountants — any comments you might have on this business as between the three accounting organizations in Canada. More particularly, though, the tangled web of so-called non-tariff barriers, each level of government forces companies to re-register their business and re-licence their staff, subjects them to its unique approvals processes, procurement policies, technical requirements and environmental standards and establishes its own disclosure — in other words, each province — and privacy regimes, often for the sole purpose of protecting a local industry from competition.

I think is basically your statement as to the reality in Canada, and I would like you to highlight two or three examples perhaps to bring it into better focus.

**Mr. Hodgson:** First, the source of the quotations in *Maclean's* comes from chapter 3 of the barriers report. We at the CBOC try to be objective, independent, arm's length, taking a view of things from an independent perspective. We work by virtue of doing database research and also by surveys. We have the benefit of having thousands of firms that are subscribers to our services. It gives us a great pool of data that we can turn to. We did a survey of business leaders. We sent it out and we got hundreds of responses and that is effectively what they told us. That is the starting point.

I frankly cannot comment in detail on the accounting industry. I can say, as an economist, where there is no shingle, you do not have to qualify to become an economist. Certainly, in my business, we are tested by the market. If you are good, you get paid more and you get more work. If you are not good, you become a bus driver, to go back to a story you were telling earlier.

The fundamental purpose of having standards is really for efficiency. We have criminal law and civil law for people who are doing things that are either illegal or harmful to business. The reason I would argue that we set standards is for efficiency's sake

« Le Canada veut soutenir la concurrence dans une économie mondiale, affirme Hodgson, mais nous rendons déjà la tâche difficile même pour les entreprises qui veulent commercer avec la province voisine. Le tiers de toutes les entreprises interrogées par le Conference Board ont dit que les barrières non tarifaires nuisent à leur compétitivité, tandis que 26 p. 100 d'entre elles affirment avoir perdu des occasions d'affaires à cause de ces barrières. Les barrières sont surtout nuisibles aux petites entreprises [...] »

Je me demandais simplement si vous ne pourriez pas entrer un petit peu plus dans le détail et nous dire, si vous le voulez bien, puisque vous étiez dans la salle tout à l'heure quand j'ai interrogé les comptables, ce que vous pensez de tout cela par rapport à ce que nous ont dit les trois groupes qui représentent les comptables au Canada, et plus particulièrement du soi-disant enchevêtrement de barrières non tarifaires, qui fait que chaque palier de gouvernement oblige les entreprises à s'enregistrer et à faire agréer leur personnel, les soumettre à leurs procédures d'approbation respectives, à leurs politiques sur les marchés publics, à leurs exigences techniques et à leurs normes environnementales ainsi qu'à leurs régimes respectifs en matière de divulgation et de protection des renseignements personnels, et ce, uniquement pour protéger une industrie locale contre d'éventuels concurrents.

Je crois que c'est essentiellement ainsi que vous avez décrit la situation qui existe au Canada, et j'aimerais que vous nous donniez deux ou trois exemples qui nous permettraient de mieux saisir la réalité.

**M. Hodgson :** Tout d'abord, les propos cités dans le *Maclean's* sont tirés du chapitre 3 du rapport sur les obstacles. Au Conference Board, nous nous efforçons d'être objectifs, impartiaux et sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement; nous adoptons un point de vue indépendant. Nous travaillons à partir des recherches que nous faisons dans les bases de données et aussi à partir des résultats de sondages que nous réalisons. Nous avons l'avantage de compter des milliers d'entreprises parmi les abonnés à nos services. Nous avons ainsi accès à une multitude de données. Nous avons réalisé un sondage auprès des dirigeants d'entreprises. Nous leur avons envoyé un formulaire et nous avons reçu des centaines de réponses. Et c'est là en fait ce qu'ils nous ont dit. C'était cela notre point de départ.

Je n'ai pas de remarque précise à faire sur les comptables. Ce que je peux vous dire, c'est que les économistes n'ont pas d'ordre professionnel et qu'il n'est donc pas nécessaire de se faire agréer pour devenir économiste. Dans notre secteur d'activité, c'est le marché qui détermine notre compétence. Si on est bon, on est mieux rémunéré et on obtient plus de contrats. Si on n'est pas bon, on devient chauffeur d'autobus, pour revenir à ce dont vous parliez tout à l'heure.

S'il existe des normes, c'est essentiellement pour des raisons d'efficacité. Les entreprises qui sont victimes d'activités illégales ou nuisibles peuvent avoir recours au droit pénal ou au droit civil. Les normes professionnelles existent donc par souci d'efficacité,

because that is a long and painful process. It is expensive and very drawn out. Thus, it is efficient for societies to set standards to protect the public interest.

The real issue is the commonality of standards and the process you must go through to achieve those standards. From where we sit, both through our own surveying of all the barriers that exist across our economy and from the feedback we get from our client base, I can see no logical reason to have 13 different standards across the federation.

One of the things we are calling for in our final report — I hope it becomes the most powerful line in my volume — is the need to create a single Canadian market. We have effectively chopped up our national economy. That is perhaps one of the deficits of being a federation, one of the challenges of having multiple tiers of government.

**The Chairman:** Mr. Hodgson, you must have been at all of our hearings. For the last two years, we have said that we do not have in this country a national marketplace, that we have a fragmented marketplace, which is why we are falling behind.

**Mr. Hodgson:** You are absolutely right. As I thought about how to create a brand around this, an image, I was talking about a national environment. In fact, it really struck me that Europe is eons ahead of us right now. They are trying to do it across 27 independent states, but they have committed themselves to creating a single European market. Why can we not do that in Canada?

**Senator Angus:** We are also independent and objective in trying to find a way forward. We are amazed that this has subsisted for so many years and that it even took a backseat to the FTA or the NAFTA. Do you see a national will to obviate these barriers?

**Mr. Hodgson:** I think I can see the beginning of a creation of a national will. The leadership was shown by British Columbia — it was Premier Campbell who reached out initially to Alberta to get the ball rolling. There is a core of national will beginning to develop. I would argue that part of the reason it has happened over the decades is that there is no single owner. There is no one person who has stood up and said, “This is my file. I will be held accountable and try to achieve the optimal outcome in terms of a system of standards and processes that will protect the public interest but also ensure that our economy is as competitive as possible.” I am a natural optimist. I am looking for positive signs.

What has happened in our two most western provinces is a wonderful start. We hear rumbles as we travel across the country from many other provinces who are now taking interest in this and wanting to engage us and work with us to try to identify the benefits. I think we are at the beginning of a very positive process.

car les procédures juridiques peuvent être longues et pénibles. Elles coûtent cher et peuvent s'éterniser. Il est donc plus efficient pour les ordres professionnels d'établir des normes afin de protéger l'intérêt public.

Le problème qui se pose tient en fait aux divergences quant aux normes et aux procédures à suivre pour faire respecter ces normes. De notre point de vue, à la suite de l'inventaire que nous avons fait de tous les obstacles qui existent dans les divers secteurs de notre économie et des réponses que nous avons obtenues de nos clients, il n'y a pas de raison logique pour expliquer la présence de 13 normes différentes au Canada.

Ce que nous disons notamment dans notre rapport final, et j'espère que ce sera là la phrase que l'on retiendra de mon volume, c'est qu'il faudrait créer un marché canadien unique. Nous avons, dans les faits, fragmenté notre économie nationale. C'est peut-être là un des inconvénients de faire partie d'une fédération, un des défis qui se posent quand on a plusieurs paliers de gouvernement.

**Le président :** Monsieur Hodgson, vous avez dû assister à toutes nos audiences. Depuis deux ans, nous disons que nous n'avons pas de marché national au Canada, que nous avons un marché fragmenté, et que c'est ce qui explique le retard que nous accusons.

**M. Hodgson :** Vous avez absolument raison. Lorsque je pensais à créer une image de marque, je parlais d'un environnement national. En fait, j'ai été surpris de constater que l'Europe a des années lumières d'avance sur nous en ce moment. Elle tente d'y arriver avec 27 états indépendants, mais elle s'est engagée à créer un marché européen unique. Pourquoi ne pourrait-on pas faire ça au Canada?

**Le sénateur Angus :** Nous sommes également indépendants et objectifs, et nous tentons d'aller de l'avant. Nous sommes surpris de voir que cette question a traîné pendant tant d'années et qu'elle a même été reléguée au second rang, après la ZLE ou l'ALENA. Selon vous, y a-t-il une volonté nationale de parer à ces obstacles?

**M. Hodgson :** Je crois que la volonté nationale commence à se mobiliser. La Colombie-Britannique a fait preuve de leadership — c'est le premier ministre Campbell qui a d'abord communiqué avec l'Alberta pour faire bouger les choses. La volonté nationale commence donc à se mobiliser. Je crois que la raison pour laquelle cette question a traîné pendant des décennies, c'est que personne ne s'en est chargé. Personne n'a dit « c'est mon dossier. Je vais rendre des comptes et tenter d'obtenir les meilleurs résultats pour ce qui est d'un système de normes et de processus qui protégera l'intérêt public, mais qui verra également à ce que notre économie soit aussi concurrentielle que possible. » Je suis optimiste de nature. Je cherche les signes d'encouragement.

Ce qui s'est passé avec ces deux provinces de l'ouest est un excellent début. Dans le cadre de nos déplacements d'un bout à l'autre du pays, on peut voir que de nombreuses autres provinces veulent en savoir plus. Elles veulent s'associer à nous et travailler avec nous pour tenter de cerner les avantages. Je crois que nous avons entamé un processus très positif.



The more energy you can bring from your independent perspective, the better, because we have to raise it as a national priority and really place productivity at the centre of our national economic agenda.

**Senator Angus:** You have figured out my next question, which was going to be: What can we do? In out about three hours from now the current government is coming out with an economic statement, which is rumoured to highlight the need for greater efficiencies and improved productivity, always conscious of our role in the federal domain.

Based on your knowledge of how the federation works, could you outline one or two things the federal government could do?

**Mr. Hodgson:** First, I have had a deep engagement with the Department of Finance over the last number of months. They have had a chance to see various drafts of the report. I have talked with officials and the minister's staff. I am part of the circle of economists who get to give gratuitous advice to the minister early in the budget round. I am equally hopeful that the message around competitiveness and productivity has been heard, which is an important turning point or inflection point in our national commitment to productivity.

It is not entirely within the purview of the Minister of Finance because he or she cannot fix everything. However, there are a number of things that could be done. There are things in the tax area, for example.

**The Chairman:** We have heard this before from the accountants and others. However, there is provision for federal power to be exerted when it comes to interprovincial trade. That federal power is strong and unquestioned. It started with Confederation. It is in the BNA Act. The deal, essentially, of Confederation was interprovincial trade. This committee was established in 1867 to review banking, trade and commerce. It was not banking, trade and commerce in Lower Canada or Upper Canada; it was across the country.

Why do you feel there is some reluctance on behalf of successive governments to grab or exercise the jurisdiction that they do have, which is quite powerful? Have you analyzed that question and taken a look at what successive governments have done at the federal level to exercise this power?

**Mr. Hodgson:** I think there is a political answer — and not being an expert in assisting political thinking, I will not go there. The more accurate answer is around the complexity of addressing the issue, the fact that there is a matter of overlapping jurisdictions. I could not agree more, senator, that it is critically important that the federal government show leadership on the national productivity issue and take on the need for microeconomic reform in many areas.

**The Chairman:** We heard earlier today from the accountants that they were called to account by the Competition Bureau precisely for that purpose. That is because the Competition

Plus nous pourrions apporter d'énergie grâce à notre perspective indépendante, mieux ce sera. La productivité doit devenir une priorité nationale et être placée au centre de notre programme économique national.

**Le sénateur Angus :** Vous avez deviné ma prochaine question, qui est la suivante : que peut-on faire? Dans environ trois heures, le gouvernement actuel va présenter un énoncé économique qui, dit-on, mettra en évidence le besoin d'une productivité et d'une efficacité accrues. Nous sommes toujours conscients de notre rôle au niveau fédéral.

Compte tenu de votre connaissance des rouages de la fédération, pouvez-vous nous nommer une ou deux choses que le gouvernement fédéral pourrait faire?

**M. Hodgson :** D'abord, je dois vous dire que j'ai travaillé de près avec le ministère des Finances au cours des derniers mois. Ils ont eu l'occasion de consulter diverses ébauches de rapports. J'ai parlé avec des fonctionnaires et le personnel du ministre. Je fais partie du cercle d'économistes qui donnent des conseils à titre gratuit au ministre tôt dans le processus de consultation budgétaire. J'ai également bon espoir que le message concernant la concurrence et la productivité a été entendu, ce qui constitue un point tournant dans le cadre de notre engagement sur la productivité nationale.

Mais cette question ne relève pas entièrement du ministre des Finances, parce qu'il ou elle ne peut pas tout régler. Toutefois, diverses mesures pourraient être prises. Des mesures fiscales pourraient être prises, par exemple.

**Le président :** Des comptables et d'autres personnes ont dit la même chose auparavant. Toutefois, le fédéral peut exercer ses pouvoirs en matière de commerce interprovincial. Ces pouvoirs sont forts et ne sont pas remis en question. Ils datent de la Confédération. Ils sont prévus dans la Loi sur l'Amérique du Nord britannique. Essentiellement, l'entente sur la Confédération était une entente de commerce interprovincial. Le présent comité a été créé en 1867 pour examiner les questions relatives aux banques et au commerce. On ne parlait pas de banques et de commerce au Bas Canada ou au Haut Canada, mais bien d'un bout à l'autre du pays.

Pourquoi croyez-vous qu'il y a une réticence de la part des gouvernements à exercer leurs compétences, qui leur donnent beaucoup de pouvoir? Avez-vous analysé cette question et examiné ce que les gouvernements ont fait au niveau fédéral pour exercer ce pouvoir?

**M. Hodgson :** Je crois qu'il y a une réponse politique — et comme je ne suis pas un expert en la matière, je ne vais pas m'aventurer. Mais il faut tenir compte de la complexité de la question, et du fait qu'il y a chevauchement des compétences. Je suis d'accord avec vous sénateur; il est très important que le gouvernement libéral fasse preuve de leadership sur la question de la productivité nationale et entreprenne des réformes microéconomiques dans de nombreux domaines.

**Le président :** Les comptables que nous avons entendus nous ont dit que le Bureau de la concurrence leur avait demandé des explications justement à cette fin. C'est parce que les pratiques

Bureau has jurisdiction to deal with anti-competitive practices. So there is power in the federal government to exert itself. When we look at this structure, the Council of the Federation, and we take a look at the progress, it is very slow. It is a very comprehensive program. There seems to be two solitudes here. They are not between Quebec and Ontario but between the federal government and the provinces acting in some sort of concert to achieve the same objective, which is productivity and growth.

**Mr. Hodgson:** From our side, the one thing we can do at the Conference Board of Canada is to draw upon our analytical capacity and our ability to engage business and try to identify how important this is.

**The Chairman:** You have spoken to Finance. You have spoken to the federal government. Have you spoken to the provinces about this apparent gridlock between the two?

**Mr. Hodgson:** We speak to the provinces every week. In fact, we sometimes speak to them on a daily basis. We are being invited in right now by the provinces.

Over the next three to six weeks, I expect to have a chance to speak to provincial cabinets and to senior groups of officials. We have done a briefing in Ontario, for example, on The Canada Project. Officials have heard the message loud and clear. The message is the need to establish one national platform. We will happily be an oracle around our own research and repeat the mantra over and over again. Part of why we exist as an organization is to exhort people to do the right thing.

There are a few ideas that I have shared with officials and with the minister's staff.

**Senator Angus:** Such as?

**Mr. Hodgson:** Very specific things directly within the power of the Minister of Finance. He is the one who sets the budget. For example, he could allocate more resources to post-secondary education. It is a classic case where the federal government could step up and ensure we have adequate investment in the creation of human capital going forward.

He could allocate more resources toward infrastructure, particularly in our cities, but also intercity and at the border. Right now, we have a massive national infrastructure deficit estimated at anywhere from \$60 billion to \$120 billion, which in itself is revealing because we do not know how big the deficit is. We have tried to encourage governments to engage us to measure the size of the deficit. I hope we can do that on an ongoing basis.

Imagine the productivity lost by people sitting on the 401 every morning in Toronto, where it now takes an hour to an hour and a quarter to get to the office. Save that time and the physical energy consumed at the same time.

**The Chairman:** And the pollution.

anticoncurrentielles relèvent du Bureau de la concurrence. Il y a donc au gouvernement fédéral des pouvoirs qui doivent être exercés. Lorsqu'on examine cette structure, le Conseil de la fédération, on constate que le progrès est très lent. Il s'agit d'un programme très étendu. Il semble y avoir deux solitudes ici; non pas entre le Québec et l'Ontario, mais bien entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ceux-ci doivent agir de concert pour atteindre les mêmes objectifs, c'est-à-dire la productivité et la croissance.

**M. Hodgson :** De son côté, le Conference Board du Canada peut faire appel à sa capacité analytique et à sa capacité à mobiliser les entreprises et tenter de définir l'importance de cette question.

**Le président :** Vous avez parlé au ministère des Finances. Vous avez parlé au gouvernement fédéral. Avez-vous parlé aux provinces de l'impasse apparente entre les deux?

**M. Hodgson :** Nous parlons aux provinces toutes les semaines. En fait, nous leur parlons parfois quotidiennement, et ce, à leur invitation.

Au cours des trois à six prochaines semaines, je devrais avoir l'occasion de parler à des cabinets provinciaux et à des groupes de hauts fonctionnaires. Nous avons par exemple donné une séance d'information en Ontario sur le projet Canada. Les autorités ont bien entendu le message. Il faut établir un programme national. Nous serons heureux de parler avec autorité de notre propre recherche et de répéter le même refrain sans cesse. Notre organisme existe en partie pour exhorter les gens à prendre les bonnes décisions.

Il y a quelques idées dont j'ai parlé avec des fonctionnaires et le personnel du ministre.

**Le sénateur Angus :** Comme quoi?

**M. Hodgson :** Des choses très précises qui relèvent directement de la compétence du ministre des Finances. C'est lui qui dresse le budget. Par exemple, il pourrait allouer davantage de ressources aux études postsecondaires. C'est un cas classique; le gouvernement fédéral pourrait prendre des démarches et voir à ce qu'on investisse suffisamment dans la création de capital humain.

Il pourrait investir davantage dans les infrastructures, particulièrement dans nos villes, mais aussi entre les villes et à la frontière. En ce moment, nous avons un déficit infrastructurel national important qui représente de 60 milliards à 120 milliards de dollars. C'est très révélateur en soi, parce qu'on ne connaît pas l'ampleur du déficit. Nous avons tenté d'encourager le gouvernement à nous engager pour mesurer la taille du déficit. J'espère que nous pourrions assurer ce service de façon continue.

Imaginez la productivité perdue par les gens qui attendent sur l'autoroute 401 tous les matins à Toronto, où il faut maintenant prévoir entre une heure et une heure et quart pour se rendre au travail. Il faut trouver un moyen d'épargner ce temps et l'énergie physique dépensée pendant ce temps.

**Le président :** Sans oublier la pollution.

**Mr. Hodgson:** We will give advice on our final report on tax reform. There are a number of other think tanks. I would point to C.D. Howe and the work Jack Mintz has done, which I think is very good work. I see no reason for us to duplicate that. We have offered advice on things like reducing the effect of marginal rate of tax on low-income workers.

**Senator Angus:** Has your final report on tax reform come out yet?

**Mr. Hodgson:** That is part of the package that will land on January 17. I am showing you a little bit of ankle right now. As I said, I would love to come back and talk in more detail.

**The Chairman:** We have been groping this problem for some time, so we welcome a new target.

**Senator Goldstein:** The questions of the deputy chair have largely pre-empted what I was going to ask, but I still have a couple of narrow issues to deal with, one dealing with financial services.

There are provincially incorporated credit unions, cooperative movements especially in Quebec and elsewhere, which, because they are provincially incorporated, are unable to provide their services in any other province unless they go through the entire registration process all over again in the other province in which they want to work. The result of that is that if there are two factories side by side, both straddling the border, and the workers in those factories neither want nor should have credit unions available to them for credit counselling and a variety of other things that credit unions do and that banks do not do, they are unable to do that unless they have duplicate registrations. That is a reflection of the problem of having as many regulators for financial services as we do in the provinces and territories.

Can you think of any mechanism that will help overcome that, short of the impossible task of convincing provinces and their respective regulators that they should have a single financial regulator?

**Mr. Hodgson:** I wish I had a quick fix, but I do not think there is one. You have to go to the core principle, which is barriers to competition being created through regulation. We do say in our report that it is time to have a single national securities regulator. We also call upon governments to create a much more competitive marketplace for financial services. That may require us to have a fundamentally different view of how our financial services industry operates within this country, but we think the time has come to have an integrated national market when it comes to availability of credit and access to capital for investment.

**M. Hodgson :** Nous allons formuler des conseils dans notre rapport définitif sur la réforme fiscale. Il y a d'autres groupes de réflexion, comme l'Institut C. D. Howe et Jack Mintz, qui fait selon moi du très bon travail. Je ne vois pas pourquoi on ferait du travail en double. Nous avons donné des conseils sur, par exemple, la réduction des effets du taux marginal d'imposition sur les travailleurs à faible revenu.

**Le sénateur Angus :** Votre rapport définitif sur la réforme fiscale a-t-il été publié déjà?

**M. Hodgson :** Il fera partie de la trousse qui sera publiée le 17 janvier. Je vous en donne ici un bref aperçu. Comme je l'ai dit, je serais heureux de revenir pour vous en parler plus en détail.

**Le président :** Nous traitons de cette question depuis un bon moment déjà; nous sommes donc heureux d'avoir une nouvelle cible.

**Le sénateur Goldstein :** Le vice-président a posé une bonne partie des questions que j'allais poser, mais j'ai quand même quelques questions pointues à poser, dont une sur les services financiers.

Il existe des coopératives de crédit et des mouvements coopératifs constitués en vertu d'une loi provinciale, surtout au Québec et ailleurs, qui, parce qu'ils sont constitués en vertu d'une loi provinciale, ne peuvent pas offrir le service à d'autres provinces à moins de reprendre en entier le processus d'enregistrement dans l'autre province où ils veulent offrir leurs services. Ainsi, si nous avons deux usines une à côté de l'autre, à cheval sur la frontière, et que les travailleurs de ces usines voulaient ou devraient avoir accès à des coopératives de crédit pour du counseling en matière de crédit et d'autres services offerts par les coopératives de crédit et non par les banques, ils ne pourraient y avoir accès à moins d'avoir une double inscription. Cet exemple démontre bien le problème qui se pose avec tant d'organismes de réglementation pour les services financiers dans les provinces et les territoires.

Pouvez-vous penser à des mécanismes qui nous permettraient de contourner ces obstacles, sauf la tâche impossible de convaincre les provinces et leurs organismes de réglementation respectifs qu'il devrait y avoir un seul organisme de réglementation?

**M. Hodgson :** J'aimerais bien pouvoir vous offrir une solution rapide, mais je ne crois pas qu'il y en ait une. Il faut revenir au principe de base, c'est-à-dire reconnaître que la réglementation constitue un obstacle à la concurrence. Nous disons en fait dans notre rapport qu'il est temps d'avoir un organisme national unique de réglementation des valeurs mobilières. Nous demandons aussi au gouvernement de créer un marché beaucoup plus concurrentiel dans le domaine des services financiers. Il nous faudrait peut-être avoir un point de vue très différent de la façon dont notre industrie des services financiers fonctionne au pays, mais nous croyons qu'il est temps d'avoir un marché national intégré en ce qui a trait à la disponibilité du crédit et à l'accès au capital d'investissement.



I have had a chance to talk with senior managers in the Desjardins Movement in Quebec. They now understand that their marketplace is capped. Quebec has a rapidly aging population. They know that there will not be spectacular growth rates available, so they themselves are looking for ways to offer their services to business outside the Quebec boundary. They are now chartered in Ontario, I believe. They are even looking for ways to get engaged in international business.

Those that benefited from protective regulation in the past have themselves hit a wall in terms of their business model. Arguably, they would benefit from being freed up to compete and operate in other jurisdictions.

I do not think there is a quick fix; I do not think there is a halfway house. Sometimes you have to go cold turkey and go right to the best solution, which would be a single national regulator.

**Senator Goldstein:** The United States has a not dissimilar division of powers, and it has, admittedly, the trade and commerce clause, which tends to supersede state powers.

**Mr. Hodgson:** The U.S. has also moved a long way over the last decade. Under Glass-Steagall, the barriers were much higher than they are today. Banks are much more free now to offer banking services across all states.

**Senator Goldstein:** How have they managed to do it with a similar constitution, whereas we have not?

**Mr. Hodgson:** That I cannot answer, because I am not an expert on the process the U.S. has followed.

**Senator Goldstein:** Who could tell us about that? You do not have to answer now, but you could communicate with the clerk on that.

**Mr. Hodgson:** I suspect that officials at the Department of Finance and at the Bank of Canada would be knowledgeable of that.

**The Chairman:** We will be calling the Commissioner of Competition. He will deal with the legal basis for his powers, which will open up the door for us to look at this from a constitutional standpoint.

**Senator Goldstein:** I should like to go more deeply into that. Perhaps we have to draw some examples and some help from how the Americans have operated to decrease their barriers. I do not know if the Bank of Canada can do that for us.

**The Chairman:** We will look at that question, but it would be a good idea for us to draw upon officials in Canada to find out the jurisdictional and constitutional opportunities. We will certainly look at that.

J'ai eu l'occasion de parler à des gestionnaires supérieurs du Mouvement Desjardins à Québec. Ils reconnaissent désormais que leur marché est saturé. La population du Québec vieillit rapidement. Ils savent qu'il n'y aura pas de taux de croissance spectaculaire, ils cherchent donc des façons d'offrir leurs services à des entreprises à l'extérieur des frontières du Québec. Je crois d'ailleurs qu'ils ont maintenant une autorisation en Ontario. Ils cherchent même des façons de faire affaire avec des entreprises internationales.

Ceux qui ont tiré profit de réglementation protectionniste par le passé ont eux-mêmes atteint les limites de leur modèle d'affaires. Il est permis de croire qu'ils bénéficieraient de la libéralisation des marchés, ce qui leur permettrait de concurrencer et de fonctionner dans d'autres provinces ou territoires.

Je ne crois pas qu'il y ait de solution rapide; je ne crois pas qu'il y ait de demi-mesure. Parfois, il faut passer directement à la meilleure solution, c'est-à-dire créer un organisme de réglementation nationale unique.

**Le sénateur Goldstein :** Les États-Unis ont une façon de partager les pouvoirs qui est semblable à la nôtre. Ils ont des dispositions sur le commerce qui l'emportent sur les pouvoirs des États.

**M. Hodgson :** Les États-Unis ont fait beaucoup de chemin au cours de la dernière décennie. En vertu de la loi Glass-Steagall, les obstacles étaient beaucoup plus importants qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, les banques sont davantage libres d'offrir des services bancaires dans tous les États.

**Le sénateur Goldstein :** Comment se fait-il qu'ils aient réussi avec une Constitution semblable à la nôtre, et que nous n'ayons pas pu en faire autant?

**M. Hodgson :** Je ne suis pas en mesure de vous répondre, parce que je ne suis pas un expert en ce qui concerne le processus suivi par les États-Unis.

**Le sénateur Goldstein :** Qui pourrait nous renseigner là-dessus? Si vous n'avez pas la réponse tout de suite, vous pourriez la communiquer à la greffière plus tard.

**M. Hodgson :** J'imagine que vous pourriez vous renseigner auprès des fonctionnaires du ministère des Finances et de la Banque du Canada.

**Le président :** Nous allons communiquer avec le commissaire de la concurrence. Il pourra examiner le fondement juridique de ses pouvoirs, ce qui nous permettra d'examiner cette question d'un point de vue constitutionnel.

**Le sénateur Goldstein :** J'aimerais aller plus en profondeur. Peut-être faut-il obtenir des exemples et de l'aide à savoir comment les Américains ont procédé pour éliminer les obstacles. Je ne sais pas si la Banque du Canada peut nous aider à cet égard.

**Le président :** Nous allons examiner la question, mais ce serait une bonne idée pour nous de nous en remettre aux fonctionnaires canadiens pour connaître les occasions du point de vue des compétences et de la Constitution. Nous allons certainement examiner cela.

**Senator Fitzpatrick:** Thank you for the work you have been doing. Congratulations on getting the communication assistance that you are from *Maclean's* magazine.

We keep talking about reducing barriers and increasing competition and productivity. That is motherhood. I am sure everyone around this table agrees with that. However, it seems to me that, whether they are government agencies or professional agencies, that reduces to whether they are, to an extent, protecting their own territory. I am thinking about various professions. If the accounting profession is still here, I hope they will not take offence to this, but in that profession the different designations seem to protect their own territory. To an extent, the legal profession does that, and certainly the medical profession in the different provinces. Our securities commissions do the same thing, as do the electoral distribution systems.

It is a continuation of the work you are doing here, but have you any wisdom to provide us with as to how we can get these organizations to provide leadership on this? They all have professional organizations. They are all national in terms of their professions. The governments have the council of the premiers. It seems to me they just have to get to work at it. Please correct me if I am wrong or give me your comments.

**Mr. Hodgson:** You are absolutely right. This goes back to the earlier question about whether there is any change in attitude among the public and among leadership in the country. What has happened between B.C. and Alberta is critically important. They have committed to reduce differences between them. Suddenly, we will have an open and free market for professional services between the two.

There is still the question about adequacy and whether the standards themselves are accurate and whether they are actually barriers to entry, as economists call them. Barriers to entry are designed during an economic rent, to use the economic language. We do have an inflection point in the national attitude toward this.

I find the whole debate about creating a national market very analogous to what I lived through for 10 years in the Department of Finance. I was there in the bad old deficit days when we could not muster the courage, the national will, necessary to tackle the deficit. We almost had to have a financial crisis. Mexico hitting the wall in 1994 was the best thing that every happened to Canada because it got us over the hump. It got the public ready to move. You saw how quickly the turnaround happened. We went from a \$40-billion deficit in 1993 into surpluses by 1998. The same could happen here if we can create the national will, but finding that elixir is very difficult. Making the facts speak, constantly laying them before the public and our political leaders, is one way to do it.

We should play off the fact that our aging population will create a labour shortage in our country. We are already seeing that in the Alberta labour market. The unemployment rate is 3.4 per cent in Calgary and businesses are screaming out for

**Le sénateur Fitzpatrick :** Je vous remercie du travail que vous avez réalisé. Félicitations aussi pour l'aide que vous avez obtenue de la revue *Maclean's*.

Nous parlons sans cesse de réduire les obstacles et d'augmenter la concurrence et la productivité. Cela va de soi. Je suis certain que tout le monde ici est d'accord. Toutefois, qu'il soit question d'organismes gouvernementaux ou professionnels, on peut se demander, dans une certaine mesure, s'ils protègent leur propre territoire. Je pense à diverses professions. Si les comptables sont toujours ici, j'espère qu'ils ne seront pas offusqués, mais dans cette profession, les divers titres professionnels semblent protéger leur propre territoire. Dans une certaine mesure, c'est la même chose pour les professions dans le domaine du droit et de la médecine dans les provinces. Nos commissions des valeurs mobilières font la même chose, tout comme le système des circonscriptions électorales.

C'est la suite du travail que vous faites, mais avez-vous de sages paroles à nous donner quant à la façon dont nous pouvons pousser ces organismes à faire preuve de leadership à cet égard? Ils ont tous des organisations professionnelles, et ces professions sont toutes pratiquées à l'échelle nationale. Les gouvernements ont le conseil des premiers ministres. Il me semble qu'ils ont simplement à se mettre au travail. Corrigez-moi si j'ai tort ou faites-nous part de vos commentaires.

**M. Hodgson :** Vous avez absolument raison. Ça revient à la question de savoir s'il y a changement d'attitude au sein du public et chez les leaders du pays. Ce qui est arrivé entre la Colombie-Britannique et l'Alberta est très important. Ces deux provinces se sont engagées à réduire les différences entre elles. Soudainement, nous aurons un marché libre et ouvert pour les services professionnels entre les deux.

Il y a toujours la question du bien-fondé et de savoir si les normes sont justes ou si elles constituent en fait un obstacle à l'accès, comme le disent les économistes. Les obstacles à l'accès sont établis en même temps que la rente économique, pour employer un terme de l'économie. Mais l'attitude nationale est en train de changer à cet égard.

Je crois que le débat sur la création d'un marché national ressemble beaucoup à ce que j'ai vécu pendant dix ans au ministère des Finances. C'était à l'époque des déficits, lorsque nous n'avions pas le courage et la volonté nationale nécessaire pour nous y attaquer. Il a presque fallu une crise financière. Les limites atteintes par le Mexique en 1994 ont servi au Canada, parce que nous en sommes venus à bout de cette période difficile. Le public était prêt à agir. Vous avez vu à quelle vitesse le changement s'est fait sentir. Nous sommes passés d'un déficit de 40 milliards de dollars en 1993 à des excédents en 1998. Si nous réussissons à mobiliser la volonté nationale, nous pouvons faire de même; mais la solution est très difficile à trouver. Répéter sans cesse les faits au public et à nos leaders politiques est une façon d'y arriver.

Nous pouvons dire que le vieillissement de la population causera une pénurie de main-d'œuvre au pays. Ce problème se manifeste déjà en Alberta. Le taux de chômage est de 3,4 p. 100 à Calgary, et les entreprises cherchent désespérément des employés

skilled talent. What better opportunity to free up skilled labour in areas where perhaps we do not need 13 regulators to do something any longer. Imagine if we could redeploy those people in a more positive way. Our report will talk about the need to fundamentally rethink our workforce.

**The Chairman:** I hope you will refer to our study published this year on the demographic time bomb, because we covered exactly the same ground. That was another issue we spoke of as having an important impact.

**Senator Fitzpatrick:** If we can take advantage of our presenter and his colleagues to make future presentations, that would help us a lot. We are on the same track and we want to provide, be it through talking or whatever means possible, as much incentive and motivation for this to happen as we can. It is a question of British Columbia, Alberta, the federal government, this committee, the Conference Board of Canada and others pushing on this. We are not in a crisis yet, but if we continue to lose our productivity and competitiveness, we can get there.

**Mr. Hodgson:** We are not in crisis yet. I am quoted in *Maclean's* as saying that nothing is really broken but that nothing is working optimally either. If we allow ourselves to wander along on a long and slow decline, we will face crises at some point.

We did the background fiscal work for the Council of the Federation last spring, doing a 20-year forecast on the fiscal outcomes for all the provinces and for the federal government. The combination of aging populations and continued growth in health care spending will create a fiscal crisis for the provinces. After about 2015, they go deeply into deficit and continue to go down.

One way to ensure that that does not happen is to boost the national productivity performance. We could create more wealth that will pay for the social goods we want as a nation. Crisis not yet, but a little bit of arithmetic can reveal the potential crisis down the road.

**Senator Tkachuk:** This has been an interest of mine for quite some time, ever since the dollar was at 65 cents and interest rates were at 2.5 per cent. That made it easier for us to solve the deficit problem, but I think it hurt our productivity. We are paying the price for what happened during those years and it is a question that was often discussed here with the Governor of the Bank of Canada.

With regard to education, you mentioned two things — education and infrastructure. Education is not part of the federal jurisdiction. What guarantee do we have that extra money for education to provincial governments will mean that the money will not be spent on culverts, for example, rather than on

compétents. Si on remplaçait 13 organismes de réglementation par un seul organisme national, nous libérerions des travailleurs compétents. Ces gens pourraient être affectés ailleurs. Notre rapport parlera de la nécessité de repenser notre main-d'oeuvre.

**Le président :** J'espère que vous ferez mention de l'étude que nous avons publiée cette année sur la bombe à retardement démographique, car nous avons fait valoir les mêmes arguments. C'est l'une des autres questions dont nous avons dit qu'elles ont un effet important.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Il nous serait très utile de bénéficier des services de notre témoin ou de ses collègues pour des exposés futurs. Nous sommes sur la même longueur d'ondes et nous voulons mettre en place autant d'incitatifs et d'éléments de motivation que nous le pouvons, que ce soit au moyen de discussions ou par d'autres moyens, afin que cela se fasse. Nous devons tous exercer des pressions, que ce soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, le gouvernement fédéral, notre comité ou le Conference Board du Canada. Il n'y a pas encore de crise, mais si nous continuons à perdre notre productivité et notre compétitivité, il pourrait bien s'en produire une.

**M. Hodgson :** Il n'y a pas de crise encore. Le magazine *Maclean's* m'a cité quand j'ai dit que le moteur fonctionnait encore mais qu'il ne tournait plus à plein régime. Si nous nous laissons aller tout doucement, nous nous retrouverons inévitablement confrontés à des crises.

Nous avons rédigé un document d'étude sur les finances, le printemps dernier, pour le Conseil de la Fédération. Nous avons établi des prévisions sur 20 ans des résultats financiers de toutes les provinces et du gouvernement fédéral. Les facteurs conjugués du vieillissement de la population et de la croissance constante des dépenses en soins de santé entraîneront une crise financière dans les provinces. Après 2015 environ, les provinces se retrouveront en situation déficitaire et ce déficit se poursuivra.

Si nous voulons éviter que cela se produise, il faut entre autre relever le rendement de la productivité nationale. De cette façon, nous pourrions créer plus de richesse qui permettra de payer les programmes sociaux que nous souhaitons avoir en tant que nation. Il n'y a pas encore de crise, mais un simple calcul montre la possibilité qu'une telle crise se produise plus tard.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est un sujet qui m'intéresse depuis déjà quelque temps, depuis que le dollar a atteint le seuil des 65 ¢ et que les taux d'intérêt ont été à 2,5 p. 100. Cela nous a peut-être aidés à résoudre le problème du déficit, mais à mon avis, cela nuit à notre productivité. Nous payons le prix des mesures qui ont été prises à cette époque, et c'est une question qui a souvent été discutée dans notre comité avec le gouverneur de la Banque du Canada.

En ce qui a trait à l'éducation, vous avez parlé de deux choses : l'éducation et l'infrastructure. L'éducation n'est pas une compétence fédérale. Quelle garantie avons-nous que les sommes supplémentaires versées au chapitre de l'éducation aux gouvernements provinciaux serviront effectivement à cette fin et



education. Are you advocating that we directly give money to education? Would provinces even accept that?

**Mr. Hodgson:** First, we seldom get into the mechanics as to how transfers operate. We try to identify needs and where the greatest payback is.

**Senator Tkachuk:** I know, but you said something interesting. The question was: What could the federal government do? You leapt to two provincial and municipal areas. You went to education, which is not in our purview. We may write the cheque but someone else delivers it.

**Mr. Hodgson:** I would argue that the federal government has already had significant success investing in post-secondary education through the various granting chairs. There are things that be done directly to students, through loan programs to ensure that everyone qualified can go on to school.

We had research done this last year — and actually published a book on federalism, entitled, *Canada by Picasso: The Faces of Federalism*, authored by Roger Gibbins, Antonia Maioni and Janice Gross Stein. We were looking for ways to rethink federalism, rethink the nation without actually having to deal with the Constitution, which we think is a hopeless path to go down. Mr. Gibbins' essay for us was very instructive, the premise being, if we were to write a Constitution today, how would we divide the labour between the federal and provincial levels? It focused on person versus place. People are highly mobile now. I have lived in four different cities in this country and in the United States for three and a half years; I am a typical Canadian. People change jobs all the time, move between provinces all the time. Federal governments arguably should invest in people, because they are affordable capital that moves, as opposed to health care, which is delivered in a place and that becomes a provincial responsibility. It was a very interesting way of looking at the division of labour between the federal and provincial levels. That is why I suggested something like post-secondary education.

I do not know why, for example, a Saskatchewan taxpayer would invest heavily in a smart young person at the University of Saskatchewan or University of Regina only to have that young person get his or her first job in Calgary, which you and I both know is increasingly a phenomenon that is happening. It is one of the challenges Saskatchewan will face in its future. However, if the federal government makes that investment, through granting programs, through some form of transfer — maybe the issue is all around transparency, maybe it is about having clarity and how the money is going to be used and having full transparency to

non à payer des ponceaux, par exemple? Est-ce que vous préconisez un transfert direct de fonds à l'éducation? Les provinces accepteraient-elles une telle mesure?

**M. Hodgson :** Tout d'abord, nous examinons rarement le fonctionnement de transfert. Nous essayons de déterminer quels sont les besoins et comment il serait possible d'optimiser les ressources.

**Le sénateur Tkachuk :** Je sais, mais vous avez dit quelque chose d'intéressant. La question était la suivante : que peut faire le gouvernement fédéral? Vous avez nommé deux champs de compétence provinciale et municipale. Vous avez parlé de l'éducation, qui n'est pas de notre ressort. Même si nous libérons le chèque, c'est quelqu'un d'autre qui doit livrer la marchandise.

**M. Hodgson :** Le gouvernement fédéral a déjà obtenu des réussites importantes en matière d'investissement dans l'enseignement postsecondaire, par le truchement des conseils subventionnaires. Il est possible d'aider directement les étudiants, au moyen de programmes de prêts, afin de veiller à ce que tous les étudiants qualifiés puissent faire des études.

Nous avons fait une recherche l'année dernière — nous avons en fait publié un livre sur le fédéralisme intitulé *Canada by Picasso : The Faces of Federalism*, dont les auteurs sont Roger Gibbins, Antonia Maioni et Janice Gross Stein. Nous avons examiné comment on pourrait revoir le fédéralisme, remodeler la nation sans avoir à modifier la Constitution, car nous croyons que les réformes constitutionnelles offrent peu d'espoir. Nous avons trouvé l'essai de M. Gibbins très instructif. Son postulat de base est que si nous rédigeons la Constitution aujourd'hui, il faudrait voir comment la main-d'œuvre serait répartie entre les compétences fédérale et provinciales. M. Gibbins se fonde sur les travailleurs plutôt que sur l'endroit. On sait que de nos jours, les travailleurs sont très mobiles. Pour ma part, j'ai vécu dans quatre villes différentes au Canada; j'ai vécu aux États-Unis pendant trois ans et demi; je suis pourtant un Canadien typique. Les gens changent constamment d'emploi et déménagent d'une province à l'autre. On pourrait faire valoir que le gouvernement fédéral devrait investir dans les travailleurs, puisqu'il s'agit d'un investissement abordable et mobile, par opposition aux soins de santé, dont la prestation est fixée dans l'espace et qui appartiennent à la compétence des provinces. C'est une façon très intéressante d'envisager le partage de la compétence en matière de main-d'œuvre entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est pour cette raison que j'ai proposé la question de l'enseignement postsecondaire.

Pourquoi, par exemple, un contribuable de la Saskatchewan paierait-il une forte somme pour qu'une jeune personne étudie à l'Université de la Saskatchewan ou à l'Université de Regina, si c'est pour voir ensuite cette même personne aller travailler à Calgary. Vous savez comme moi que cela se fait de plus en plus. C'est l'une des difficultés auxquelles la Saskatchewan sera confrontée dans les années à venir. Mais si le gouvernement fédéral fait cet investissement, par l'entremise de programmes de subvention, par une forme de transfert quelconque — le problème est peut-être limité à la transparence, à la façon d'assurer la

actually track the money. To me, that seems to be a much more reasonable way to approach the effective working of the federation, rather than you paying Saskatchewan taxes subsidizing an education, which is very valid, and unfortunately Alberta capturing the benefit.

**Senator Tkachuk:** All of that has changed in the last number of years. Students do not only attend a university in their own province. My son went to the University of Calgary. In addition, provinces have different rates of tuition. It is a lot cheaper to go to university in Quebec if you are from Quebec. In other words, there is no way that people are treated equally, so it makes it very difficult for the federal government to invest money in this, because you are investing my tax dollars from Saskatchewan but my son cannot take advantage of a cheaper tuition fee in Quebec. He has to pay a higher tuition fee in Saskatchewan.

Is it the fact that we are not educating enough people? Is it research? What is holding up productivity? I thought we had a pretty good success rate, as far as young people entering higher education in Canada.

**Mr. Hodgson:** We have a full section in our report dealing with post-secondary education and building up the body of research we have developed over time and identifying that, but I will give you one piece of data.

We have seen, as a share of GDP, spending on post-secondary education fall in Canada from 6.2 to 4.9 per cent over the last 15 years. You are absolutely right, we have one of the highest graduation rates from colleges and universities in the Western world, but that is not enough. We have to go beyond that. We have to ensure that people are getting cutting-edge skills and that we are developing leading-edge universities. That is why we look at something like the granting chairs, which I think the federal government has done well. It is an example where they have targeted the resources and are reaping benefits from it.

**Senator Tkachuk:** It is the quality.

**Mr. Hodgson:** I hear you on the issue of whose jurisdiction it is and the differences, and frankly those are other forms of barriers between the provinces.

**Senator Tkachuk:** You mentioned infrastructure. How did the federal government get into the business of fixing a pothole and fixing a culvert? What do people pay property tax for and provincial taxation rates, which, outside of Alberta, are pretty high in Canada. That money is supposed to be used for fixing

reddition de comptes et de voir à ce que l'argent soit utilisé aux fins pour lesquelles il est versé. Il faudrait qu'il y ait transparence totale et que l'on puisse savoir à quoi l'argent est utilisé. À mon avis, c'est une approche beaucoup plus raisonnable pour voir l'efficacité de la fédération, plutôt que de demander aux habitants de la Saskatchewan de financer l'éducation au moyen de leurs impôts, même si cela en soi est très valable, alors que malheureusement c'est l'Alberta qui en recueillera les bénéfices.

**Le sénateur Tkachuk :** Tout cela a changé au cours des dernières années. Les étudiants ne se limitent pas non plus aux universités de leur propre province. Mon fils a fréquenté l'Université de Calgary. En outre, les frais de scolarité varient selon les provinces. Il est beaucoup moins coûteux de fréquenter une université au Québec, si vous venez du Québec. Autrement dit, il n'y a pas de traitement égal, et il est donc très difficile pour le gouvernement fédéral d'investir dans ce domaine. Même s'il investit l'argent que je lui paie en impôts en Saskatchewan, mon fils ne pourra pas bénéficier des frais de scolarité moins élevés du Québec. Il devra payer les frais de scolarité plus élevés de la Saskatchewan.

Le problème vient-il de ce que nous n'instruisons pas suffisamment de gens? Est-ce la recherche? Qu'est-ce qui nuit à la productivité? Je croyais que nous avions un taux de réussite assez élevé, en ce qui concerne le nombre de jeunes qui font des études supérieures au Canada.

**M. Hodgson :** Notre rapport contient toute une section sur l'enseignement postsecondaire et sur la façon d'organiser la recherche que nous avons élaborée au fil des ans. Mais permettez-moi de vous donner un exemple.

Nous avons constaté que les dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire en proportion du PIB ont diminué au cours des 15 dernières années, passant de 6,2 à 4,9 p. 100. Vous avez tout à fait raison de dire que parmi les pays occidentaux, notre taux de diplômes des collèges et des universités est l'un des plus élevés. Mais il faut faire davantage. Nous devons veiller à ce que notre population acquiert des compétences de pointe et nous devons faire en sorte que nos universités soient à la fine pointe du progrès. C'est pourquoi nous préconisons des mesures comme les conseils subventionnaires, qui ont permis au gouvernement fédéral d'obtenir de bons résultats. C'est un exemple de cas dans lequel le gouvernement fédéral a ciblé ses ressources et en a récolté les bénéfices.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est une question de qualité.

**M. Hodgson :** Je comprends ce que vous dites quand vous parlez de champs de compétence, ainsi que des différences, et il faut avouer que ce sont d'autres formes d'obstacles entre les provinces.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous avez également parlé d'infrastructure. Comment le gouvernement fédéral en est-il venu à combler les nids-de-poule et à réparer les ponts? À quoi sert-il que les gens paient des impôts fonciers et des impôts provinciaux, lesquels, à l'extérieur de l'Alberta, sont très élevés.

highways, potholes and infrastructure. Why is the federal government involved in that?

**Mr. Hodgson:** My president would have much to say about this because of her cities chapter. We examined in this great depth as well, but the economist in me says that the fundamental issue is that we have not given our cities enough taxation power, enough fiscal capacity, to address the problems themselves. They are still very much the wards of the provinces. If a federal government wanted to intervene, it has the challenge of giving it to provinces and distributing to cities. We have some fairly hard-hitting views on how the funds should be allocated among the cities as well, and not on a per capita basis. There is a compelling case for giving more to the major cities in our country because they are the locomotives of growth going forward. If you want to examine that in depth now, I am quite happy to.

**Senator Tkachuk:** My view is this: The more money that comes from the top to the bottom means there is less responsibility by the actors at the bottom to do the right thing with the money they have.

We have governance like that in Canada, with reserves, where the cheques are sent, but unless the person who is paying the money is figuring out how that money is spent in that local municipality, the more money we send to the cities, the less responsible they will be with that money. We will have twice the number of civil servants and higher paid managers; that is what will happen with the cash. The money should be given to the people through lower taxation, and then if the city needs more money, they can tax them.

**Mr. Hodgson:** As a first principle, I agree entirely that those who spend should raise the revenues. However, I would also point to the fact that our cities do not have things like sales taxes and income taxes, which exist for cities elsewhere around the world. That is why those cities are ultimately in better fiscal shape and why their infrastructure is in better shape than ours. They are still very much dependent upon the other two levels of government for transfers; and those transfers, we argue in our third volume, have been woefully inadequate for about 20 years now.

**Senator Moore:** With regard to the national securities regulator, you mentioned that someone in Quebec acknowledges that they have pretty much capped their potential to raise capital in the existing structure and that they see the wisdom of a national single securities regulator and the benefits that could accrue to that province.

Cet argent est censé servir à la réfection des routes, à la réparation des nids-de-poule et à l'infrastructure. Pourquoi le gouvernement fédéral s'occupe-t-il de cela?

**M. Hodgson :** La présidente de mon organisation en aurait long à dire sur ce sujet, puisque sa section est urbaine. Nous avons examiné cette question de façon approfondie également, mais l'économiste que je suis pense que le problème fondamental réside dans le fait que nous n'avons pas donné à nos villes suffisamment de pouvoir pour ce qui est de lever des impôts, suffisamment de capacité financière pour qu'elles puissent régler ces problèmes elles-mêmes. Les villes sont encore en grande partie sous la tutelle des provinces. Si le gouvernement fédéral souhaite intervenir, il doit d'abord donner l'argent aux provinces pour qu'il soit distribué aux villes. Nous avons des opinions assez radicales quant à la façon dont les fonds devraient être répartis entre les villes également, et ce ne serait pas en fonction du nombre d'habitants. Il existe des arguments convaincants pour que l'on donne davantage d'argent aux grandes villes de notre pays, puisqu'elles sont le moteur de la croissance. Si vous voulez que nous en discutons plus à fond, je le ferai avec grand plaisir.

**Le sénateur Tkachuk :** Pour ma part, j'estime que plus le sommet verse d'argent vers la base, moins la base se sent responsable d'utiliser cet argent à bon escient.

Il existe déjà une structure de gouvernance semblable au Canada, dans les cas des réserves, auxquelles des chèques sont envoyés. Mais à moins que le payeur sache à quoi l'argent est dépensé dans la municipalité, plus on envoie d'argent aux villes, moins elles dépensent cet argent de façon responsable. L'argent servira à doubler le nombre des employés des villes et à mieux rémunérer leurs gestionnaires. L'argent devrait être donné à la population au moyen de réduction des impôts fonciers, si plus tard la ville a encore besoin d'argent, elle pourra prélever des impôts.

**M. Hodgson :** Le principe fondamental, c'est que celui qui dépense devrait obtenir les revenus nécessaires. Je suis d'accord avec cela. Je signale également toutefois que nos villes ne peuvent prélever de taxe de vente et d'impôt sur les revenus, comme le font des villes ailleurs au monde. C'est pour cette raison que ces dernières jouissent d'une meilleure situation financière et que leur infrastructure est en meilleur état que la nôtre. Ces villes dépendent encore grandement des transferts venant des deux autres ordres de gouvernement, et comme nous le faisons valoir dans notre troisième volume, ces transferts sont largement insuffisants depuis maintenant près de 20 ans.

**Le sénateur Moore :** En ce qui a trait à un organisme national de réglementation des valeurs mobilières, vous avez dit que quelqu'un au Québec reconnaît que la province a atteint son potentiel maximum en matière d'investissements selon la structure actuelle et qu'il serait avantageux entre autres pour cette province qu'il y ait un seul organisme national de réglementation des valeurs mobilières.



I have not heard anyone from that province speak out to that effect. Is there someone who we should hear from, from that province, or can you send us anything that would help us confirm that in your research?

I ask that because, every time we speak about that, it comes down to Quebec being not in favour of it. However, it seems from what you are saying, the economics are bringing that province, or the people in power, around to accept that fact. How do we get that information here in a public way to help us push that along?

**Mr. Hodgson:** It is not something that we had researched in detail. Our strength, of course, is based upon our research capacity. However, if you wanted to speak to someone about this, think about the leaders of the financial services industry in Quebec. Ask what their business plans are. In a province where our —

**Senator Moore:** This may be useful. Could you say that again?

**Mr. Hodgson:** I am talking about the leaders from the financial services industry. The Quebec market, as you know, is quite different than every other market in the country. It is much more dominated by Quebec-based organizations, and the Caisse Populaire movement is very strong there. If I am a good businessman in Quebec —

**Senator Moore:** Do you think they would be more amenable than five or 10 years ago?

**Mr. Hodgson:** You will have to ask them. However, if I were giving advice to the head of a Caisse Populaire in Quebec, knowing that your population is aging quickly and that the dynamism in your home market may not be as great as across the national economy — it is natural for business people to look to grow. That may well take you into an examination of the regulatory structure and whether you want to have a more flexible and open structure.

**Senator Moore:** If such a single national regulator were put in place, how long would it take? How long before the markets reflected the benefits of that? Is that something that could be done in five years, one year? If the will were there to do it, how long would it take to implement that?

**Mr. Hodgson:** It all depends on how much will there is. Look at B.C. and Alberta — the TILMA agreement.

**Senator Moore:** I see that as constructive. They were not so much in favour of it, but now I think this might bring them around, and I do not hear that kind of agitation from them.

**Mr. Hodgson:** They have really permitted a three-year adjustment period for the professions identified, where differences still exist between B.C. and Alberta. That is not a very wrenching change; three years is quite a long period of adjustment.

Je n'ai entendu aucun témoin de cette province tenir pareil propos. Devrions-nous inviter un témoin de cette province, pourriez-vous nous envoyer un document qui confirmerait ce que votre recherche a révélé?

Si je pose cette question, c'est que chaque fois que nous abordons cette question, on nous dit toujours que le Québec s'oppose à cette mesure. Mais d'après ce que vous semblez dire, l'économie amènerait la province, ou ceux qui la dirige, à l'accepter. Comment pourrions-nous obtenir ce renseignement de façon publique afin que nous puissions défendre cette mesure?

**M. Hodgson :** Ce n'est pas un dossier que nous avons examiné de façon détaillée. Notre point fort, c'est bien sûr notre capacité de recherche. Mais si vous voulez discuter de cette question, communiquez avec les dirigeants du secteur des services financiers au Québec. Demandez-leur quels sont leurs plans d'entreprise. Dans une province où...

**Le sénateur Moore :** Cela pourrait être utile. Pourriez-vous répéter ce que vous avez dit?

**M. Hodgson :** J'ai parlé des dirigeants du secteur des services financiers. Comme vous le savez, le marché du Québec est très différent des autres marchés au Canada. Il est davantage dominé par des organismes établis au Québec, et le Mouvement des Caisses populaires est l'un des grands intervenants de ce marché. Pour un bon homme d'affaires du Québec...

**Le sénateur Moore :** Croyez-vous qu'ils seraient plus favorables à cette mesure qu'il y a cinq ou dix ans?

**M. Hodgson :** Il faudra leur poser la question. Mais si je devais donner des conseils au directeur d'une Caisse populaire du Québec, compte tenu du vieillissement de la population et de ce que le dynamisme du marché de la province n'est peut-être pas aussi vigoureux qu'ailleurs au pays — les gens d'affaires visent naturellement la croissance. Cela pourrait les amener à examiner la structure réglementaire et à voir s'ils souhaitent une structure plus souple et plus transparente.

**Le sénateur Moore :** Si un seul organisme national de réglementation était créé, combien de temps faudrait-il? Combien de temps faudrait-il pour que les marchés en montrent les avantages? Suffirait-il d'un an ou de cinq ans? S'il existe une volonté dans ce sens, combien faudrait-il de temps pour mettre cette mesure en place?

**M. Hodgson :** Cela dépend de l'ampleur de cette volonté. Prenez le cas de l'entente entre la Colombie-Britannique et l'Alberta en matière de commerce, d'investissement et de mobilité de la main-d'œuvre.

**Le sénateur Moore :** J'estime que c'est une mesure constructive. Ces provinces n'étaient pas vraiment en faveur de cette mesure au départ, mais je crois qu'elles s'y sont maintenant ralliées, et nous n'entendons plus de protestations de leur part.

**M. Hodgson :** Lorsqu'il existe encore des écarts entre la Colombie-Britannique et l'Alberta, on a autorisé une période de transition de trois ans pour les métiers désignés. Il ne s'agissait pas d'une mesure radicale; trois années représentent une longue période d'ajustement.

Frankly, it all comes down to how much will power is there. You could do it overnight. You could send people to room to draft it and in two weeks have a single standard, if the will existed to do that.

I have represented Canada in international negotiations multiple times when I was at the Department of Finance and EDC. We created the European Bank for Reconstruction and Development in three months. We went from the fall of the Iron Curtain to the EBRD charter in three months, but I spent three years negotiating an environmental agreement at the OECD. It was purely a difference of political leadership and willpower.

**Senator Moore:** I am very interested in post-secondary education and I am interested in your comments. The federal government has been in the education business almost since its inception. We sort of say it is a provincial jurisdiction, but the federal government probably puts about \$8 billion or \$9 billion a year in post-secondary education and research.

I have been advocating in the Senate on different occasions that we should have a separate transfer, carve the education money out of the Canadian Social Transfer, so we can have that accountability that you are speaking about here, which I think Senator Tkachuk mentioned.

We had a situation recently in Nova Scotia where \$28 million was earmarked for infrastructure, because some of these facilities need this money to bring the buildings up to code — make the whole thing more efficient and thereby hopefully reduce tuitions. Instead, the province passed money out to the students — \$400 a head for each Nova Scotian kid going to the University of Nova Scotia. That could be like a weekend party. That does not do it.

How do we get that money to go where it is supposed to go? We cannot let that sort of thing continue, because that type of political activity does not help the institutions and does not help the overall post-secondary situation. It is not long-headed thinking; it is not good thinking or good practice. Did you look at having a separate education transfer?

**Mr. Hodgson:** We have not delved into the mechanics. We were dealing with the high principles and getting the framework right. We would be thrilled to take that on if someone would pay us to do it. I think the key principle, which you have already touched upon, is transparency.

**Senator Moore:** How do you achieve it? It is not beneficial if the money just goes to the provincial pot and is not applied where it is supposed to go. We are saying that productivity and so much more is dependent upon education. Over the last couple weeks, we have heard about illiteracy rates in the country. In Nova Scotia, during Literacy Week, we learned that 19 of 20 kids applying for a

Franchement, cela dépend de l'ampleur de la volonté. Cela pourrait se faire du jour au lendemain. S'il y avait une volonté suffisante, on pourrait demander à quelqu'un de rédiger un document et avoir une norme unique dans deux semaines.

J'ai représenté le Canada dans de nombreuses négociations internationales lorsque je travaillais au ministère des Finances et à EBC. Nous avons mis sur pied la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en trois mois. Il ne s'est écoulé que trois mois entre la chute du rideau de fer et la création de la BERD, mais il m'a fallu trois ans pour négocier une entente sur l'environnement avec l'OCDE. La différence ne tenait qu'au leadership et à la volonté politique.

**Le sénateur Moore :** Je m'intéresse beaucoup à l'enseignement postsecondaire et j'ai bien aimé vos observations. Le gouvernement fédéral participe au domaine de l'éducation à peu près depuis qu'il a été créé. Nous disons que c'est une question de compétence provinciale, mais le gouvernement fédéral investit de huit à neuf milliards de dollars chaque année dans l'enseignement postsecondaire et la recherche.

J'ai préconisé au Sénat à diverses reprises la création d'un transfert distinct, c'est-à-dire que l'on retire l'argent destiné à l'éducation du transfert canadien aux titres des programmes sociaux, afin que nous puissions avoir la reddition de comptes dont vous avez parlé, comme l'a mentionné le sénateur Tkachuk.

Récemment, en Nouvelle-Écosse, 28 millions de dollars avaient été réservés pour des projets d'infrastructure, car un grand nombre de ces installations nécessitent des investissements pour une mise à niveau afin qu'elles respectent le Code du bâtiment... Il s'agissait de rendre ces installations plus efficaces afin, espérait-on, de réduire les frais de scolarité. Au lieu de cela, la province a distribué l'argent aux étudiants — 400 dollars pour chaque étudiant néo-écossais qui fréquente l'Université de la Nouvelle-Écosse. Un montant suffisant pour qu'ils puissent se payer une fête de fin de semaine. Et ce n'est pas cela le but.

Comment peut-on garantir que l'argent aboutit là où il est supposé aller? Nous ne pouvons pas permettre des choses comme celle-là, car une activité politique semblable n'aide pas les établissements et ne favorise pas l'enseignement postsecondaire en général. Cela n'a pas d'effet à long terme et ce n'est pas une bonne façon de procéder. Avez-vous examiné la possibilité de créer un transfert distinct pour l'éducation?

**M. Hodgson :** Nous n'avons pas examiné en détail de telles mesures. Nous examinons les principes fondamentaux et le moyen de mettre en place un cadre nécessaire. Nous serions très heureux de nous attaquer à cette question si quelqu'un nous payait pour le faire. Le principe fondamental, et vous l'avez déjà mentionné, c'est la transparence.

**Le sénateur Moore :** Mais comment peut-on l'obtenir? Il n'y a aucun avantage de verser l'argent aux provinces si cet argent n'est pas utilisé aux fins pour lesquelles il a été versé. Nous disons que la productivité et d'autres enjeux importants dépendent de l'éducation. Au cours des dernières semaines, on nous a parlé des taux d'analphabétisme au pays. En Nouvelle-Écosse, durant

job with Michelin in Nova Scotia could not get the job because they could not do Grade 9 math. Think about that — in the year 2006.

I am just trying to emphasize the importance of education and the role of the federal government. It is a huge issue, a fundamental one. The people asset you are talking about — that is who it impacts on.

**Mr. Hodgson:** I agree with you the federal government is already in the business, so it is a matter of finding the right mechanism so that the funds can be targeted exactly where they will do the most good. The advantage of the research chairs is that they have done that.

**Senator Moore:** That was a good help.

**Senator Tkachuk:** What about vouchers? Has the Conference Board done any work on that? Why not give the student the choice of where to go to university in Canada, which suits his or her needs.

**Senator Moore:** They will all want to come to Nova Scotia.

**Senator Tkachuk:** They may, that would be great. The universities would have to compete for that dollar, which would make better universities. That is just my belief, but why not? Why would we give the money to government? Why not give it to the students?

**Mr. Hodgson:** We have not studied the specific mechanics in depth. We do our research by going out and looking for best practice internationally. We would look at American practice, at practice in Europe and in Asia, and try to identify if there is a single best practice or a series of best practices that could be replicated here. That is a standard operating model for us.

**The Chairman:** We are all looking for the silver bullet. It is evident to us, having studied the subject matter, that the facts are clear. The question is how do we engineer political will and leadership in the country, both at the federal and provincial levels, to move along the path that is so clear now that no one can quarrel with it? There is no quarrel here. The question is how to deal with this.

Have you studied the other portion of what our study has been? We decided to do look at interprovincial trade barriers and then at the question of the new economic regions that are now forming along the border as a competitive model. It relates to the Pacific Northwest Economic Region, PNWER. We now have, in various states of formulation, essentially private-public partnerships along the border that combine commonality of economic interests and objectives.

la semaine de l'alphabétisation, nous avons appris que 19 jeunes sur 20 qui postulaient à un emploi chez Michelin en Nouvelle-Écosse ne pouvaient être embauchés parce qu'ils n'arrivaient pas à faire des calculs de mathématique de neuvième année. Pensez-y, nous sommes en 2006.

Je veux simplement insister sur l'importance de l'éducation et sur le rôle du gouvernement fédéral. C'est un problème énorme et fondamental. Cet atout humain dont vous parlez — ce sont ces travailleurs qui sont touchés.

**M. Hodgson :** Je suis d'accord avec vous sur le fait que le gouvernement fédéral contribue déjà à ce dossier. Il s'agit donc de trouver le moyen de faire en sorte que les fonds soient utilisés là où on en tirera le plus grand profit. L'avantage des chaires de recherche, c'est qu'elles ont atteint ce but.

**Le sénateur Moore :** Ça, c'est utile.

**Le sénateur Tkachuk :** Qu'en est-il des bons d'études? Le Conference Board a-t-il examiné cette question? Pourquoi ne pas permettre aux étudiants de poursuivre leurs études dans l'université canadienne de leur choix, dans celle qui répond le mieux à leurs besoins?

**Le sénateur Moore :** Ils voudront tous venir en Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est possible, ce serait excellent. Les universités se feraient de la concurrence pour attirer les étudiants et obtenir ainsi ces fonds et la qualité des universités s'améliorerait. C'est ce que je crois, mais pourquoi pas? Pourquoi donnerions-nous l'argent au gouvernement? Pourquoi ne pas la remettre aux étudiants?

**M. Hodgson :** Nous n'avons pas fait un examen approfondi de ce mécanisme. Nous effectuons nos recherches en analysant les pratiques exemplaires au niveau international. Nous examinons par exemple les pratiques aux États-Unis, en Europe et en Asie afin de déterminer quelle est la meilleure pratique, ou quelles sont les meilleures pratiques que nous pourrions adopter ici. C'est notre façon habituelle de fonctionner.

**Le président :** Nous cherchons tous la solution miracle. Nous avons examiné la question et nous avons constaté que les faits sont clairs et nets. La question est de savoir comment nous pouvons susciter la volonté politique et le leadership au Canada, aux niveaux tant fédéral que provincial, afin que nous adoptions la solution qui s'impose de façon incontestable. Il n'y a pas de divergence d'opinion. Il s'agit maintenant de déterminer quelle solution nous allons retenir.

Avez-vous examiné l'autre volet de notre étude? Nous avons décidé d'examiner les obstacles au commerce interprovincial et ensuite les nouvelles régions économiques qui se forment le long de la frontière et qui nous offrent un modèle compétitif. Je veux parler de la région économique du Nord-Ouest du Pacifique (PNWER). Il existe à l'heure actuelle, à diverses étapes d'avancement, des partenariats privés-publics tout le long de la frontière qui misent sur leurs intérêts et leurs objectifs économiques communs.



The PNWER is the most advanced region in the country. We have been observing this for about a decade as it moves forward. Senator Moore attended their last meeting in Whistler about one week or so ago. Essentially, this is a statutorily endowed private-public partnership between Alberta, British Columbia, Yukon and the adjacent American states, all with a view to looking at common best practices and coordination, whether in research, nanotechnology, tourism, investment, the Pacific gateway, et cetera.

Has the Conference Board of Canada looked at this new phenomenon and tried to measure its effectiveness in terms of increasing productivity as opposed to the provincial structure that we have in the country that sounds increasingly more like a barrier to growth as opposed to an engineered growth?

**Mr. Hodgson:** The short answer is, no, but the longer answer is that in the last while I created a new centre at the CBOC. We call it the International Trade and Investment Centre. We are just now building up the research plan for the centre. A study of PNWER is not one of the first five projects that we have launched but I am meeting with the investors in the ITIC next week, which include four provincial governments — B.C. and Alberta among them — three or four federal agencies and a number of private-sector players. I would be happy to do some work between now and next Wednesday and add that to the list of ideas that we could examine.

**The Chairman:** I suggest you do that because we have discovered in our work not only as members of this committee but also on the Canada-U.S. interparliamentary group that this has been a very forceful new phenomenon that is not well known to governments. I am absolutely confident that the provincial agreement between Alberta, British Columbia and Yukon had a great deal to do with trying to foster transborder relationships because they were the leaders of this in Canada. We have similar organizations right across Canada, from east to west, in various states of formulation, which depends in each area on political leadership. For example, a very carefully documented agreement was established between former Premier Harris in Ontario and Governor Pataki in New York State in the year 2000, but there was no political will by the successive government after Mr. Harris left office.

It would be very useful to the committee if you were to look at this because it will be a part of our recommendations. We would be interested in any comments or advice from the Conference Board of Canada before we complete our study on this.

**Mr. Hodgson:** In the three or four days before the meeting of the ITIC next week, I will look at it. Google is a remarkable research tool; you can learn everything in the world in 15 minutes.

La PNWER est la région la plus avancée au pays. Nous observons son évolution depuis une décennie environ. Le sénateur Moore a assisté à sa dernière rencontre à Whistler, il y a environ une semaine. Il s'agit essentiellement d'un partenariat privé-public entre l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Yukon et les États américains limitrophes qui bénéficient d'une dotation législative qui a pour mission d'examiner les pratiques exemplaires et les mécanismes de coordination communs qu'il s'agisse de la recherche, des nanotechnologies, du tourisme, de l'investissement, de la porte d'accès du Pacifique, et quoi encore.

Le Conference Board du Canada a-t-il examiné ce phénomène nouveau et a-t-il tenté de comparer l'efficacité de l'accroissement de la productivité par rapport à l'efficacité de la structure provinciale qui existe et qui est de plus en plus perçue comme un obstacle à la croissance plutôt que comme un moteur de la croissance?

**M. Hodgson :** En bref, non, mais pour vous donner une réponse plus longue, j'expliquerais que depuis quelque temps j'ai créé un nouveau centre au sein du Conference Board du Canada. Nous l'avons baptisé International Trade and Investment Centre. Nous sommes à élaborer le plan de recherche du Centre. L'examen du PNWER ne fait pas partie des cinq premiers projets que nous avons lancés mais je dois rencontrer la semaine prochaine les investisseurs de l'ITIC qui incluent quatre gouvernements provinciaux, dont la Colombie-Britannique et l'Alberta, trois ou quatre organismes fédéraux et un certain nombre d'intervenants du secteur privé. Je me ferais un plaisir de me renseigner d'ici mercredi prochain et d'ajouter cette question à la liste des idées que nous pourrions examiner.

**Le président :** Je recommande de le faire parce que nous avons découvert, dans le cadre de nos travaux au sein du comité mais aussi au sein du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, que c'est un phénomène nouveau et dynamique qui est mal connu des gouvernements. Je suis absolument convaincu que l'accord provincial entre l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Yukon a grandement contribué à favoriser l'établissement de relations transfrontalières en raison de leur succès à cet égard ici au Canada. Il existe des organisations semblables dans tout le Canada, d'Est en Ouest, qui en sont à diverses étapes d'avancement, et qui dépendent de la volonté du gouvernement fédéral d'assumer le leadership. Par exemple, une entente très soigneusement documentée a été conclue entre l'ancien premier ministre Harris de l'Ontario et le gouverneur Pataki de l'État de New York en 2000, mais le gouvernement qui a succédé à M. Harris n'a pas eu la volonté politique d'y donner suite.

Il serait très utile pour le comité que vous examiniez cela, car cela fera partie de nos recommandations. Nous aimerions ainsi avoir les observations et conseils du Conference Board du Canada avant de terminer cette étude.

**M. Hodgson :** Dans les trois ou quatre jours qui vont précéder la réunion de l'ITIC la semaine prochaine, je vais examiner la question. Google est un outil de recherche remarquable; on y apprend tout sur le monde en un quart d'heure.

**The Chairman:** Perhaps when you come back in the new year you could address that as well, because we will endeavour to look at leverages to increase productivity, and we think this might be a helpful lever.

**Mr. Hodgson:** In fact, Mr. Chairman, that sort of alignment is entirely consistent with other pieces of advice contained in our final report. The NAFTA has clearly reached its mature state, round one; the next rounds will be much more difficult because we will be entering areas such as services and non-tariff barriers. Any instrument that would improve the alignment north-south as well as east-west would be a step ahead. Clearly, our future lies in an integrated North American economy and we should be doing as much in our relation with the United States as we are doing across Canada to reduce the competitive barriers to allow productivity to blossom within the economy.

**The Chairman:** I looked at PNWER first because it is the most advanced of all the new engines of regional agreements.

**Mr. Hodgson:** It is nice to come to committee and get some advice.

**The Chairman:** Thank you for your information. We found this a very provocative and informative session. We will ensure that you and your colleagues appear before the committee again after your report is released, so that we can formulate something we all agree with.

**Mr. Hodgson:** We would be please to do that.

The committee adjourned.

**Le président :** Peut-être que lorsque vous reviendrez au début de l'année, vous pourrez également me parler de cela, parce que nous nous efforcerons de trouver des moyens d'accroître la productivité et ceci pourrait être un bon moyen.

**M. Hodgson :** En fait, monsieur le président, cela va tout à fait dans le sens des conseils contenus dans notre rapport final. L'ALENA est clairement arrivé à maturité, à la fin de sa première phase; les prochaines seront beaucoup plus complexes parce que nous allons devoir parler des barrières non tarifaires. Tout ce qui peut améliorer la collaboration nord-sud et est-ouest est un pas en avant. Il est évident que notre avenir réside dans une économie nord-américaine intégrée et nous devrions faire la même chose dans nos relations avec les États-Unis que ce que nous faisons au Canada pour réduire les obstacles à la concurrence et accroître la productivité de notre économie.

**Le président :** J'ai regardé d'abord la PNWER parce que c'est le plus avancé de tous les nouveaux systèmes d'entente régionale.

**M. Hodgson :** Je remercie le comité de ses conseils.

**Le président :** Nous vous remercions des informations que vous nous avez communiquées. Cela été une séance très utile. Nous veillerons à ce que vos collègues et vous même comparaisiez à nouveau devant le comité après la publication de votre rapport afin que nous puissions nous entendre sur ce que nous pourrions recommander.

**M. Hodgson :** Nous nous ferons un plaisir de revenir.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Thursday, November 9, 2006**

Diane Ablonczy, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

#### WITNESSES

**Thursday, November 9, 2006**

*Department of Finance Canada:*

Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Policy Branch;

Alain Castonguay, Chief, Income Tax Treaties Group, Tax Policy Branch;

Parry Athenaios, Tax Policy Officer, Tax Policy Branch.

**Thursday, November 23, 2006**

*Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Nigel Byars, Executive Vice-President;

Anne-Marie Hubert, Partner, Ernst & Young.

*Conference Board of Canada:*

Glen Hodgson, Vice-President and Chief Economist.

#### COMPARAÎT

**Le jeudi 9 novembre 2006**

Diane Ablonczy, députée, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

#### TÉMOINS

**Le jeudi 9 novembre 2006**

*Ministère des Finances Canada :*

Gérard Lalonde, directeur intérimaire, Direction de la politique de l'impôt;

Alain Castonguay, chef, Conventions fiscales, Direction de la politique de l'impôt;

Parry Athenaios, agent de la politique de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

**Le jeudi 23 novembre 2006**

*Institut canadien des comptables agréés :*

Nigel Byars, vice-président exécutif;

Anne-Marie Hubert, associée, Ernst & Young.

*Conference Board du Canada :*

Glen Hodgson, vice-président et économiste en chef.



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Wednesday, December 6, 2006  
Thursday, December 7, 2006  
Wednesday, December 13, 2006

Le mercredi 6 décembre 2006  
Le jeudi 7 décembre 2006  
Le mercredi 13 décembre 2006

**Issue No. 12**

**Fascicule n° 12**

**First, second and third (final)  
meetings on:**

**Première, deuxième et troisième (dernière)  
réunions concernant :**

Study of Bill C-25, An Act to amend the Proceeds of Crime  
(Money Laundering) and Terrorist Financing Act and  
the Income Tax Act and to make a consequential  
amendment to another Act

L'étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur  
le recyclage des produits de la criminalité et le financement  
des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu  
et une autre loi en conséquence

**INCLUDING:**

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Study of Bill C-25, An Act to amend the Proceeds of  
Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act  
and the Income Tax Act and to make a consequential  
amendment to another Act)

**Y COMPRIS :**

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le  
recyclage des produits de la criminalité et le financement  
des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et  
une autre loi en conséquence)

**APPEARING:**

The Honourable James Michael Flaherty, P.C., M.P.,  
Minister of Finance

**COMPARAÎT :**

L'honorable James Michael Flaherty, C.P., député,  
ministre des Finances

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, P.C. |
| Eyton       | * LeBreton, P.C.       |
| Fitzpatrick | (or Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (or Fraser) | Tkachuk                |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, C.P. |
| Eyton       | * LeBreton, C.P.       |
| Fitzpatrick | (ou Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (ou Fraser) | Tkachuk                |

\*Membres d'office

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Angus, seconded by the Honourable Senator Meighen, for the second reading of Bill C-25, An Act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Angus moved, seconded by the Honourable Senator Eyton, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 28 novembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Angus, appuyée par l'honorable sénateur Meighen, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Angus propose, appuyé par l'honorable sénateur Eyton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:03 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen, Moore and Tkachuk (9).

*In attendance:* June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 28, 2006, the committee began its study of Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act.

**APPEARING:**

The Honourable James Michael Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance.

**WITNESSES:***Department of Finance Canada:*

Serge Dupont, Assistant Deputy Minister;

Diane Lafleur, Director;

Lynn Hemmings, Chief, Financial Sector Division.

*Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC):*

Glynnis French, Deputy Director, Strategies and Partnerships;

Yvon Carrière, Senior Counsel;

James Butcher, Assistant Director, Regional Operations and Compliance.

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Nicolas Burbidge, Senior Director;

Keith Martin, Director.

At 4:04 p.m., Minister Flaherty made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:30 p.m., Ms. French and Mr. Burbidge each made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 3, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein, (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen, Moore et Tkachuk (9).

*Également présentes :* June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 novembre 2006, le comité entreprend son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence.

**COMPARAÎT :**

L'honorable James Michael Flaherty, C.P., député, ministre des Finances.

**TÉMOINS :***Ministère des Finances Canada :*

Serge Dupont, sous-ministre adjoint;

Diane Lafleur, directrice;

Lynn Hemmings, chef, Division du secteur financier.

*Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) :*

Glynnis French, sous-directrice, Stratégies et Partenariats;

Yvon Carrière, avocat-conseil;

James Butcher, directeur adjoint, Opérations régionales et conformité.

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada :*

Nicolas Burbidge, directeur principal;

Keith Martin, directeur.

À 16 h 4, le ministre Flaherty fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 30, Mme French et M. Burbidge font chacun une déclaration puis, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 7, 2006  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:50 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen, Moore and Tkachuk (10).

*In attendance:* June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 28, 2006, the committee continued its study of Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act.

WITNESSES:

*Royal Canadian Mounted Police:*

Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations;

Denis Constant, Chief Superintendent, Director General, Financial Crime;

Richard Reynolds, Director, National Security Operations Branch.

*Canadian Bar Association:*

Simon Potter, Past President;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*Federation of Law Societies of Canada:*

Kenneth G. Nielsen, Q.C., Chair, Committee on Anti-Money Laundering;

Jim Varro, Policy Counsel.

*Canadian Life and Health Insurance Association:*

Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel.

At 10:50 a.m., Mr. Souccar made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 12:25 p.m., Mr. Nielsen and Mr. Potter each made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 1:00 p.m., Mr. Bernier made a statement and answered questions.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2006  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen, Moore et Tkachuk (10).

*Également présentes :* June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 novembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence.

TÉMOINS :

*Gendarmerie royale du Canada :*

Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales;

Denis Constant, surintendant principal, directeur général, Criminalité financière;

Richard Reynolds, directeur, Sous-direction des opérations en matière de sécurité nationale.

*Association du Barreau canadien :*

Simon Potter, président sortant;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :*

Kenneth G. Nielsen, c.r., président, Comité sur le blanchiment d'argent;

Jim Varro, avocat en politiques.

*Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes :*

Jean-Pierre Bernier, vice-président et conseiller juridique.

À 10 h 50, M. Souccar fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 25, MM. Nielsen et Potter font chacun une déclaration puis, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

À 13 heures, M. Bernier fait une déclaration puis répond aux questions.



At 1:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 13, 2006  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:10 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte and Tkachuk (9).

*Also present:* The Honourable Senators Nolin and Day (2).

*In attendance:* June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 28, 2006, the committee continued its study of Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act.

WITNESSES:

*Certified General Accountants Association of Canada:*

Everett Colby, Chair, CGA-Canada Tax and Fiscal Policy Committee.

*Credit Union Central of Canada:*

Gary Rogers, Vice President, Financial Policy.

*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Jennifer Stoddart, Commissioner;

Hedy Kirkby, Legal Counsel;

Carman Baggaley, Senior Policy Analyst.

At 4:10 p.m., Mr. Colby made a statement and answered questions.

At 4:30 p.m., Mr. Rogers made a statement and answered questions.

At 4:55 p.m., Ms. Stoddart made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:45 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-25.

It was agreed to group the clauses.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 to 9 carry.

It was agreed that clause 10 to 20 carry.

À 13 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 13 décembre 2006  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte et Tkachuk (9).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Nolin et Day (2).

*Également présentes :* June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 novembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence.

TÉMOINS :

*Association des comptables généraux accrédités du Canada :*

Everett Colby, président, Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire de CGA-Canada.

*Centrale des caisses de crédit du Canada :*

Gary Rogers, vice-président, Politiques financières.

*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Jennifer Stoddart, commissaire;

Hedy Kirkby, conseillère juridique;

Carman Baggaley, analyste principal des politiques.

À 16 h 10, M. Colby fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 30, M. Rogers fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 55, Mme Stoddart fait une déclaration puis, aidée des autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 45, il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-25.

Il est convenu de regrouper les articles.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 9.

Il est convenu d'adopter les articles 10 à 20.

It was agreed that clause 21 to 30 carry.

It was agreed that clause 31 to 39 carry.

It was agreed that clause 40 to 47 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that Bill C-25 be adopted without amendment but with the following observation:

“While the Committee is reporting Bill C-25 without amendment, we wish to observe that certain recommendations contained in our October 2006 report, entitled *Stemming the Flow of Illicit Money: A Priority for Canada*, have not been implemented in Bill C-25. In doing so, we note that Commissioner Dennis O'Connor — in his 12 December 2006 report, the *O'Connor Commission Report on Policy Review* — concluded that the federal government should extend independent review to the national security activities of a number of entities, including the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). He further concluded that the Security and Intelligence Review Committee (SIRC) is “the most appropriate body to review the national security activities” of the entities identified by him. The Committee wishes to highlight recommendation 14 in our October 2006 report, which suggests periodic review of the operations of the FINTRAC by the SIRC. The Committee will continue to monitor the full range of issues related to money laundering and terrorist financing in 2007 as we continue our work on statutory review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*.”

It was agreed that the Chair report Bill C-25 without amendment to the Senate.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

Il est convenu d'adopter les articles 21 à 30.

Il est convenu d'adopter les articles 31 à 39.

Il est convenu d'adopter les articles 40 à 47.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi C-25 sans amendement, mais avec l'observation suivante :

« Même si le comité fait rapport sur le projet de loi C-25 sans amendement, nous désirons souligner que le projet de loi ne donne pas suite à certaines recommandations contenues dans notre rapport d'octobre 2006, *Comment enrayer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada*. Aussi, nous remarquons que le commissaire Dennis O'Connor — dans son rapport du 12 décembre 2006, *Rapport de la Commission O'Connor sur l'examen de la politique* — conclut que le gouvernement fédéral devrait étendre l'examen indépendant aux activités nationales de renseignement de sécurité d'un certain nombre d'entités, dont le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), et que, parmi les entités qu'il a relevées, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) est l'instance la plus compétente pour examiner les activités nationales de renseignement de sécurité. Le comité aimerait souligner la recommandation 14 de son rapport d'octobre 2006 qui suggère que le CSARS examine périodiquement les activités du CANAFE. Le comité continuera de surveiller l'ensemble des questions relatives au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes en 2007 alors qu'il poursuivra son étude approfondie de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. »

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi C-25, sans amendement, au Sénat.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, December 14, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**TWELFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-25 An Act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 28, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment. Your Committee appends to this report certain observations relating to the Bill.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

*Chair*

---

**OBSERVATIONS TO THE  
TWELFTH REPORT OF THE  
STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING,  
TRADE AND COMMERCE (BILL C-25)**

While the Committee is reporting Bill C-25 without amendment, we wish to observe that certain recommendations contained in our October 2006 report, entitled *Stemming the Flow of Illicit Money: A Priority for Canada*, have not been implemented in Bill C-25. In doing so, we note that Commissioner Dennis O'Connor — in his 12 December 2006 report, the *O'Connor Commission Report on Policy Review* — concluded that the federal government should extend independent review to the national security activities of a number of entities, including the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). He further concluded that the Security and Intelligence Review Committee (SIRC) is “the most appropriate body to review the national security activities” of the entities identified by him. The Committee wishes to highlight recommendation 14 in our October 2006 report, which suggests periodic review of the operations of the FINTRAC by the SIRC. The Committee will continue to monitor the full range of issues related to money laundering and terrorist financing in 2007 as we continue our work on statutory review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*.

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 14 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déposé le Projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 28 novembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement. Votre Comité joint à ce rapport certaines observations relatives au projet de loi.

Respectueusement soumis,

---

**OBSERVATIONS AU  
DOUZIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES  
ET DU COMMERCE (PROJET DE LOI C-25)**

Même si le Comité fait rapport sur le projet de loi C-25 sans amendement, nous désirons souligner que le projet de loi ne donne pas suite à certaines recommandations contenues dans notre rapport d'octobre 2006, *Comment enrayer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada*. Aussi, nous remarquons que le commissaire Dennis O'Connor — dans son rapport du 12 décembre 2006, *Rapport de la Commission O'Connor sur l'examen de la politique* — conclut que le gouvernement fédéral devrait étendre l'examen indépendant aux activités nationales de renseignement de sécurité d'un certain nombre d'entités, dont le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), et que, parmi les entités qu'il a relevées, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) est l'instance la plus compétente pour examiner les activités nationales de renseignement de sécurité. Le Comité aimerait souligner la recommandation 14 de son rapport d'octobre 2006 qui suggère que le CSARS examine périodiquement les activités du CANAFE. Le Comité continuera de surveiller l'ensemble des questions relatives au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes en 2007 alors qu'il poursuivra son étude approfondie de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act, met this day at 4:03 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, this hearing will be televised on CPAC from coast to coast to coast and around the world by the Internet. Minister, we welcome you and your colleagues here today for this very important measure.

You will recall, minister and colleagues, that our committee was authorized on May 16, 2006, to undertake a review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, which was the act preceding this particular act. We then tabled an interim report entitled *Stemming the Flow of Illicit Money: A Priority for Canada*. This measure, in our belief, goes to the heart of the integrity and transparency of the Canadian economy so that Canada can maintain its reputation around the world as an honest and forthright economy that stems, as best it can, the flow of illicit money through our economy.

Today we are delighted to proceed with the consideration of Bill C-25.

Ladies and gentlemen, we are delighted to welcome the Minister of Finance, the Honourable James Michael Flaherty, P.C., M.P., from my province. He is here with his assistants, Serge Dupont, the Assistant Deputy Minister; Diane Lafleur, Director; and Lynn Hemmings, Chief, Financial Sector Division.

**Hon. James Michael Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance:** It is a pleasure to be here with officials from the Department of Finance. I thank the honourable senators for their very good work that has helped in the formulation of this bill that I will speak about now.

[*Translation*]

Thank you for the opportunity to appear before this committee to discuss Bill C-25. This bill proposes important amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 3 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs, l'audience d'aujourd'hui est télévisée sur CPAC d'un bout à l'autre du Canada et diffusée sur Internet partout dans le monde. Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue, à vous et à vos collègues pour cette importante mesure.

Vous vous souviendrez, monsieur le ministre et chers collègues, que notre comité a été autorisé, le 16 mai 2006, à entreprendre un examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, loi précédant celle que nous étudions. Nous avons déposé un rapport d'étape intitulé *Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada*. Nous estimons que cette mesure est essentielle pour l'intégrité et la transparence de l'économie canadienne, si le Canada veut maintenir sa réputation internationale comme économie honnête et franche qui endigue, autant que possible, les flux d'argent illicite dans notre économie.

Aujourd'hui, nous sommes ravis de passer à l'étude du projet de loi C-25.

Mesdames et messieurs, nous sommes heureux de souhaiter la bienvenue au ministre des Finances, l'honorable James Michael Flaherty, C.P., député, qui vient de ma province. Il est accompagné de ses assistants, Serge Dupont, sous-ministre adjoint; Diane Lafleur, directrice; et Lynn Hemmings, chef de la Division du secteur financier.

**L'honorable James Michael Flaherty, C.P., député, ministre des Finances :** C'est un plaisir d'être ici aujourd'hui avec des fonctionnaires du ministère des Finances. Je remercie les honorables sénateurs de l'excellent travail qu'ils ont effectué et qui a aidé à formuler le projet de loi dont je vais maintenant parler.

[*Français*]

Je vous remercie de me donner l'occasion de me présenter devant ce comité afin de discuter du projet de loi C-25. Ce projet de loi contient d'importantes modifications à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

[English]

These measures reflect the commitment of Canada's new government to ensure that Canada strengthens its ability to combat organized crime and terrorist financing and maintains Canada's international reputation as a leader in this area.

I want to make it clear that Canada is by no means a haven for money laundering and terrorist financing activities. Having said that, we will be relentless in our efforts to combat money laundering and terrorism financing. Since 2001, Canada has had an anti-money laundering and anti-terrorist financing regime that ranks near the top among our international partners.

Our financial intelligence unit, FINTRAC, has made significant progress in detecting suspected cases of money laundering and terrorist financing. In fact, Canada continues to work closely with its domestic and international partners to improve the regime.

One of the best ways of putting these criminals out of business is to starve them of the funds they must have to finance their destructive aims. In my budget this year, Budget 2006, there is an allocation of \$64.4 million to FINTRAC, the Royal Canadian Mounted Police, the Canada Border Services Agency and the Department of Justice to implement new international standards and bolster analytic, investigative and prosecution capacities.

This funding will help to ensure Canada's regime remains effective and up to date. It will help the RCMP increase the number of officers working on the money laundering and anti-terrorist financing files. It will enhance the ability of the Canada Border Services Agency to detect unreported currency at airports and border crossings. It will assist FINTRAC in analyzing and monitoring financial transaction reports, as well as ensure the compliance of the unregulated financial businesses, such as money remitters.

Canada's new government is taking real action to combat terrorism financing and money laundering. The bill we are discussing today builds on and strengthens those initiatives. It also builds on expert advice received from across the country.

As a prelude to the bill, the Department of Finance issued a consultation paper entitled *Enhancing Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime*. Over 50 submissions from stakeholders were received, followed by face-to-face consultations. As a result, Bill C-25 contains amendments that address industry concerns and minimize the compliance burden. The proposed measures in Bill C-25 respond to recommendations made in the 2004 Auditor General's report

[Traduction]

Ces mesures témoignent de l'engagement du nouveau gouvernement du Canada de veiller à ce que le Canada renforce sa capacité de lutter contre le crime organisé et le financement du terrorisme, et de conserver sa réputation internationale de chef de file dans ce domaine.

Tout d'abord, je tiens à ce qu'il soit bien clair que le Canada n'est en aucune façon un pays où il est facile de blanchir de l'argent ou de financer des activités terroristes. N'empêche que nous serons impitoyables dans notre lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Depuis 2001, le Canada s'est doté de l'un des meilleurs régimes au monde de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Notre organisme du renseignement financier, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), a fait d'importants progrès pour déceler les opérations que l'on soupçonne de relever du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, et le Canada continue de travailler de près avec ses partenaires nationaux et internationaux afin d'améliorer le régime.

L'un des meilleurs moyens de mettre en échec ces criminels est de les priver des fonds dont ils ont besoin pour financer leurs menées destructrices. Le gouvernement a prévu dans le budget de 2006 une somme de 64,4 millions de dollars pour le CANAFE, la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et le ministère de la Justice, afin de mettre en œuvre de nouvelles normes internationales et de renforcer notre capacité d'analyse, d'enquête et de poursuite.

Ces fonds feront en sorte que le régime canadien demeure rigoureux et actualisé. Ils aideront la Gendarmerie royale du Canada à augmenter le nombre d'agents affectés aux dossiers de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes. Ils serviront à accroître la capacité de l'Agence des services frontaliers du Canada de repérer des devises non déclarées dans les aéroports et aux passages frontaliers. Ils permettront au CANAFE de mieux analyser les rapports des opérations financières et de surveiller l'observation de la loi dans des secteurs financiers non réglementés, comme celui des entreprises de transfert de fonds.

Le nouveau gouvernement du Canada prend des mesures concrètes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui se fonde sur ces initiatives et les renforce. Il s'appuie aussi sur des conseils d'experts de partout au pays.

En prévision du projet de loi, le ministère des Finances a publié un document de consultation intitulé *Améliorer le régime canadien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes*. Le ministère a reçu plus de 50 mémoires de divers intervenants et a tenu par la suite des consultations en personne. Le projet de loi C-25 renferme donc des modifications qui répondent aux préoccupations de l'industrie et allègent le fardeau de l'observation. Le projet de loi donne suite aux

and in a 2004 Treasury Board evaluation of the terrorist financing regime.

[Translation]

In shaping the requirements for this bill, the government also looked to this very committee for guidance. Your thoughtful and insightful interim report, calling for tougher measures to deal with money laundering and terrorist financing, was indeed instrumental in drafting Bill C-25.

I want to thank you for that valuable advice and input.

[English]

May I say respectfully that it is important to keep in mind when considering this bill that the proposed amendments it contains will make Canada's anti-money laundering and anti-terrorism financing regime more effective than ever. The bill does this by making it consistent with new standards set out by the Financial Action Task Force on Money Laundering. As you know, the task force is the international standards setting body, whose purpose is the development and promotion of policies to combat money laundering and terrorist financing.

Canada assumed the presidency of the task force this year and I had the honour of meeting many of their members this past October during their plenary session in Vancouver. We also saw the funding provided for the establishment of the permanent secretariat for the Egmont group in Toronto.

Let me take a few minutes to talk about measures in Bill C-25. I will outline how the proposals in Bill C-25 meet international standards. In doing so, I will illustrate how this bill responds to the Auditor General's report and to the Treasury Board evaluation. In particular, you will see how the recommendations from this committee were pivotal in shaping this proposed legislation.

The first issue is protecting the privacy of Canadians. Of course, we all agree that this is critical. Bill C-25 has been amended to include a legislative requirement that the Privacy Commissioner conduct a review every two years of the measures taken by FINTRAC to protect information it receives or collects. The results of these reviews will be tabled in Parliament. I should emphasize that this review process will further strengthen existing safeguards already in place to protect the privacy rights of Canadians.

recommandations formulées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2004 et à une évaluation du régime de lutte contre le financement des activités terroristes effectuée par le Conseil du Trésor également en 2004.

[Français]

Pour mettre au point les mesures contenues dans ce projet de loi, le gouvernement a pu profiter des conseils de votre comité. Votre rapport provisoire préconisait, avec beaucoup de sérieux et de discernement, des mesures plus strictes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Nous en avons, bien sûr, tenu compte dans la rédaction du projet de loi C-25.

Je tiens à vous remercier pour ces suggestions et ces conseils, qui nous ont été très utiles.

[Traduction]

Il importe de se rappeler, à l'examen de ce projet de loi, que les modifications proposées feront que le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes sera plus efficace que jamais. En effet, ce projet de loi rendra notre régime conforme aux nouvelles normes établies par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Comme vous le savez, le GAFI est l'organisme international de normalisation qui a pour objet de mettre au point et de promouvoir les politiques de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Le Canada a assumé la présidence du GAFI cette année et j'ai eu l'honneur de rencontrer bon nombre des membres du Groupe en octobre dernier, durant la séance plénière qu'il a tenue à Vancouver. Des fonds ont également été fournis pour l'emménagement à Toronto de l'administration centrale du Egmont Group.

Si vous le permettez, j'aimerais maintenant prendre quelques minutes pour expliquer comment les propositions prévues dans le projet de loi C-25 répondront aux normes internationales. Ce faisant, je montrerai aussi comment ce projet de loi répond au rapport de la vérificatrice générale et à l'évaluation menée par le Conseil du Trésor. En particulier, vous verrez comment les recommandations de ce comité ont été essentielles dans l'élaboration de ce projet de loi.

La première question est celle de la protection des renseignements personnels des Canadiennes et des Canadiens, et nous convenons tous qu'elle a beaucoup d'importance. Le projet de loi C-25 a été modifié de manière à inclure une exigence législative selon laquelle le commissaire à la protection de la vie privée doit procéder tous les deux ans à un examen des mesures que prend le CANAFE afin de protéger l'information qu'il reçoit ou qu'il recueille. Les résultats de ces examens seront déposés au Parlement. Je tiens à souligner que ce processus d'examen renforcera les mesures de protection déjà en place pour protéger les renseignements personnels des Canadiens.



*[Translation]*

For an anti-money laundering and anti-terrorist financing regime to be effective, it is essential that financial intermediaries undertake enhanced client identification and record-keeping measures.

They must also maintain ongoing monitoring and identification of beneficial owners of assets with respect to high-risk clients.

*[English]*

Bill C-25 proposes to implement these requirements and more. For example, one of the recommendations made by this committee was to require the reporting of suspicious attempted transactions. Bill C-25 requires the reporting of these transactions and FINTRAC will be providing guidance to reporting entities on indicators of these kinds of transactions. As you know, in recent years there has been a substantial increase in money service businesses and foreign exchange dealers. These businesses are currently unregulated. To correct this, Bill C-25 proposes to establish a new registration regime administered by FINTRAC. Its purpose is to provide a tool to increase compliance with the requirements under the act. A new offence will also be created for operating an unregistered money services business. In addition, and also consistent with one of the recommendations of this committee, dealers in precious metals, stones and jewellery will be added to the list of businesses required to report to FINTRAC large cash transactions over \$10,000. They will also be required to report any suspicious transactions.

Important changes to the money laundering and terrorist financing legislation relate to the sharing of information among enforcement agencies. These amendments will give Canada's regime more reach and effectiveness. Specifically, Bill C-25 proposes amendments to allow the exchange of information between FINTRAC, the Canada Revenue Agency and law enforcement agencies to prevent and detect the misuse of registered charities for the purposes of financing terrorism.

To increase the usefulness of FINTRAC's disclosures, the range of information disclosed will be expanded as well as the list of disclosure recipients. This includes the communications securities establishment and the Canada Border Services Agency. The Border Services Agency will be allowed to share cross-border currency reporting information internally for the administration of immigration legislation. To allay fears about privacy issues, it is important to re-emphasize that the proposed legislation in this bill continues to protect the privacy of individual Canadians by retaining the safeguards already built

*[Français]*

Pour qu'un régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme soit efficace, les intermédiaires financiers doivent absolument appliquer des mesures plus rigoureuses concernant la vérification de l'identité de leurs clients et la tenue de documents.

Dans le cas de leurs clients à risque élevé, ils doivent aussi assurer une surveillance constante et vérifier l'identité des personnes ayant la propriété effective des biens.

*[Traduction]*

Le projet de loi C-25 propose la mise en œuvre de ces exigences, et encore davantage. Par exemple, l'une des recommandations présentées par ce comité consistait à exiger la déclaration des tentatives d'opérations douteuses. Le projet de loi C-25 exige la déclaration de ces opérations, et le CANAFE conseillera les entités déclarantes au sujet des indicateurs de ce genre d'opérations. Comme vous le savez, il y a eu dans les dernières années une augmentation substantielle du nombre d'entreprises de transfert de fonds et de courtiers de change. Ces entreprises ne sont pas réglementées à l'heure actuelle. Afin d'y remédier, le projet de loi C-25 propose que soit établi un nouveau système d'inscription administré par le CANAFE. Ce système constituera un outil visant à accroître l'observation des exigences prévues aux termes de la loi. Une nouvelle infraction sera aussi créée dans le cas des personnes qui exploitent une entreprise de transfert de fonds non inscrite. En outre, et conformément à l'une des recommandations de ce comité, les négociants en métaux précieux, en pierres précieuses et en bijoux seront ajoutés à la liste des entreprises tenues de déclarer au CANAFE les opérations en espèces de plus de 10 000 \$. Ils seront aussi tenus de déclarer toute opération douteuse.

D'importants changements qui seront apportés aux dispositions législatives sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes ont trait au partage de l'information entre les organismes chargés de faire observer les lois. Ces modifications vont permettre d'accroître la portée et l'efficacité du régime canadien. En particulier, le projet de loi C-25 propose des modifications permettant l'échange de renseignements entre le CANAFE, l'Agence du revenu du Canada et les organismes chargés de faire observer des lois, afin de prévenir et de déceler l'utilisation illicite d'organismes de bienfaisance enregistrés aux fins du financement d'activités terroristes.

Dans le but d'accroître l'utilité des renseignements communiqués par le CANAFE, l'éventail de renseignements pouvant faire l'objet de communications sera élargi, tout comme la liste des bénéficiaires de ces communications. Cela inclut le Centre de sécurité des télécommunications et l'Agence des services frontaliers du Canada. En outre, l'Agence pourra partager, à l'interne, la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces aux fins de l'application des lois sur l'immigration. Dans le but d'apaiser les craintes en matière de protection des renseignements personnels, il est important de souligner une fois de plus que le

into the regime. In fact, the legislation backs up this protection with serious criminal penalties for unauthorized disclosure of information.

*[Translation]*

With respect to legal counsel, your interim report urged the government to complete its negotiations with the legal profession. I would note that Bill C-25 excludes the legal profession from reporting suspicious and prescribed transactions under the act, consistent with lawyers' obligations in respect to solicitor-client privilege.

*[English]*

As you may know, the provincial and territorial law societies have adopted a model rule that prohibits lawyers from receiving cash over \$7,500 in respect of any file. This will address the placement of cash into the financial system and will replace the large cash reporting requirement. The bill, however, does not remove the provisions that require legal counsel to undertake client identification, record keeping and internal compliance measures when they act as financial intermediaries. The department is currently discussing the scope of these measures with the legal profession and how compliance enforcement will be supervised.

As a founding member of the Financial Action Task Force on Money Laundering, Canada has committed itself in Bill C-25, to implementing the 40 recommendations on money laundering as well as nine special recommendations on terrorist financing. Honourable senators, this is just one more example of how Canada's new government takes these issues seriously and will ensure that Canada plays an active role in the global fight against terrorism.

I am sure you can appreciate that in our ever-increasingly connected world, criminal activity in one country can have a ripple effect well beyond its borders. That is why it is essential that we and our G7 partners work closely on an ongoing basis. For our part, we must be diligent if we are to prevent criminals and terrorists from using our financial systems to fund criminal activities.

Honourable senators that is just what Bill C-25 is designed to do. It is why we must ensure swift passage of this proposed legislation. The measures in this bill will help to keep us one step ahead of criminals trying to misuse our banks and other financial institutions. This is a fight that we can win and must win. The proposals in Bill C-25 will help us to do that.

projet de loi continue de protéger les renseignements personnels des Canadiens en maintenant les mesures de protection déjà incorporées au régime. En fait, la loi appuie cette protection en appliquant des sanctions pénales sévères aux cas de communication non autorisée de renseignements.

*[Français]*

En ce qui concerne les avocats, votre rapport provisoire recommandait au gouvernement de conclure ses négociations avec les membres de la profession juridique. Je tiens à souligner que le projet de loi C-25 exclut les juristes de l'obligation de signaler les opérations douteuses et les opérations visées par un règlement pris en vertu de la loi, de façon à respecter les règles du secret professionnel.

*[Traduction]*

Comme vous le savez peut-être, les barreaux provinciaux et territoriaux ont adopté une règle type qui interdit aux conseillers juridiques de recevoir une somme en espèces supérieure à 7 500 \$, et ce, pour quelque dossier que ce soit. Cette règle s'attaquera au problème de l'entrée des espèces dans le système financier et elle remplacera l'exigence de déclaration des opérations importantes en espèces. La loi n'élimine toutefois pas les dispositions qui exigent que les conseillers juridiques adoptent des mesures d'identification des clients, de tenue de registres et d'observation interne en leur qualité d'intermédiaires financiers. Le ministère des Finances discute actuellement de la portée de ces mesures avec la profession juridique, ainsi que des moyens d'en surveiller l'application.

En sa qualité de membre fondateur du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, le Canada s'est engagé à mettre en œuvre 40 recommandations relatives au blanchiment d'argent et neuf recommandations spéciales concernant le financement des activités terroristes. Honorables sénateurs, cela n'est qu'un autre exemple du sérieux avec lequel le nouveau gouvernement du Canada aborde ces questions, et ces mesures montrent que le gouvernement veillera à ce que le Canada joue un rôle actif dans la lutte mondiale contre le terrorisme.

Vous savez sûrement que, dans notre monde de plus en plus interconnecté, l'activité criminelle exercée dans un pays peut avoir un effet d'entraînement bien au-delà de ses frontières. C'est la raison pour laquelle il est essentiel pour nous et nos partenaires du G7 de travailler en étroite collaboration et de façon continue. Nous devons être diligents, quant à nous, si nous voulons empêcher les criminels et les terroristes d'utiliser nos systèmes financiers pour financer leurs activités criminelles.

Honorables sénateurs, c'est précisément l'objectif visé par le projet de loi C-25 et c'est pourquoi nous devons l'adopter rapidement. Les mesures prévues dans ce projet de loi nous aideront à conserver une longueur d'avance sur les criminels qui essaient d'utiliser nos banques et nos autres institutions financières à des fins illicites. C'est un combat que nous pouvons gagner. Et c'est un combat que nous devons gagner. Les propositions contenues dans le projet de loi C-25 nous aideront à y parvenir.

Concerning the effectiveness of the regime, I would like to give the committee an idea of just how effective Canada's money laundering and anti-terrorism regime has been thus far. Since April 1, 2002, there have been 567 money laundering charges prosecuted by the Attorney General. In addition, Canada's cross-border currency reporting regime has, since its inception, made over 5,000 seizures worth approximately \$132 million, with over \$34 million being forfeited to the government as proceeds of crime. As has been noted in the media in the most recent arrest of 73 alleged Montreal organized crime figures, information key to the investigation was financial intelligence from the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC.

In conclusion, the proposed amendments in Bill C-25, together with the additional resources for the enforcement agencies committed in Budget 2006, will improve the ability of FINTRAC to produce relevant and timely intelligence.

*[Translation]*

These measures will also strengthen the tools for law enforcement to investigate money laundering and terrorist financing cases. This bill will help Canada maintain its solid leadership in the global fight against money laundering and terrorist financing.

*[English]*

We live in a world where the threats of terrorism and international criminal activity are ever-present and fighting back means being vigilant, relentless and more resourceful than our enemies. One of the best ways of putting these criminals out of business is to cut off the funds they must have to finance their acts of terrorism.

Once again, I thank the committee for its valuable contribution to this important proposed legislation. I welcome any questions that honourable senators might have.

**The Chairman:** I guess I neglected to mention that this is the first appearance by Minister Flaherty before the committee. We look forward to working with you, minister, in the common interests of Canada.

We are also pleased with the quick review of the committee's recommendations and that a number of them have been included in the proposed legislation in respect of such things as ATMs, unregistered money services businesses, jewellery, charities and increasing prosecution budgets, all of which we think is excellent. I will not pre-judge the bill until we hear from other senators. I turn to the Deputy Chairman of the Banking Committee, Senator Angus, from Montreal, to begin the questioning.

J'aimerais donner au comité une idée de l'efficacité du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes jusqu'ici. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002, 567 accusations de blanchiment d'argent ont donné lieu à des poursuites du procureur général. En outre, le régime canadien de déclaration des mouvements transfrontaliers de devises a permis, depuis sa création, de procéder à plus de 5 000 saisies d'une valeur d'environ 132 millions de dollars, dont plus de 34 millions ont été remis au gouvernement à titre de produits de la criminalité. Comme l'ont indiqué les articles de journaux concernant la récente arrestation, à Montréal, de 73 personnes soupçonnées d'appartenir au crime organisé, des renseignements financiers fournis par le CANAFE ont constitué un élément clé de l'enquête policière.

En conclusion, les modifications proposées dans le projet de loi C-25, de même que les ressources additionnelles annoncées dans le budget de 2006 pour les organismes chargés de faire observer les lois, aideront le CANAFE à produire des renseignements financiers pertinents et en temps opportun.

*[Français]*

Ces mesures vont aussi renforcer les outils à la disposition des organismes chargés de contrôler l'application de la loi pour enquêter sur les cas présumés de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Ce projet de loi aidera le Canada à demeurer un chef de file incontesté dans la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

*[Traduction]*

Nous vivons dans un monde où les menaces du terrorisme et des activités criminelles à l'échelle internationale sont omniprésentes. Pour en venir à bout, il nous faut être vigilants, inlassables et plus ingénieux que nos adversaires. L'un des meilleurs moyens de mettre en échec ces criminels est de les priver des fonds dont ils ont besoin pour financer leurs activités terroristes.

Une fois de plus, je remercie le comité de sa précieuse contribution à cet important texte de loi. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

**Le président :** Je crois avoir oublié de mentionner qu'il s'agissait d'une première comparution devant notre comité pour le ministre Flaherty. Nous nous faisons un plaisir à l'idée de travailler avec vous, monsieur le ministre, dans l'intérêt du Canada dans son ensemble.

Nous sommes également heureux de l'examen rapide des recommandations de notre comité et de l'inclusion de plusieurs d'entre elles dans les modifications envisagées. Entre autres, les GAB, les entreprises de services financiers non enregistrées, les bijouteries, les organismes de bienfaisance et l'augmentation des budgets de poursuite judiciaires, toutes d'excellentes choses, selon nous. Je ne vais pas préjuger du projet de loi avant d'avoir entendu ce que les autres sénateurs ont à dire. Je passe la parole au vice-président du Comité des banques, le sénateur Angus, de Montréal, qui va ouvrir la période des questions.



**Senator Angus:** Minister Flaherty, I join the chair in welcoming you warmly to this Banking Committee. You are likely aware that most, if not all, legislation emanating from your department comes before this committee at one stage. We hope that this will be but the first of many appearances. I would hope that you will agree that we give your bills serious scrutiny. In that respect, I would like to emphasize that we also welcome Ms. Lafleur, Ms. Hemmings and Mr. Dupont, whom we have worked with in trying to understand what lies behind this proposed legislation.

Minister, you indicated a need to have speedy passage of this bill, and this committee has been advised that it is a matter of urgency that this bill be passed before the end of 2006. I would appreciate it, minister, if you could elaborate on that so my colleagues and I will have a true sense of the urgency. Assuming we do not find something in these hearings that we are not expecting, you will find that we will be sympathetic to a reasonable request in this regard.

**Mr. Flaherty:** I have no doubt that you will be sympathetic to reasonable requests, and I will try to be reasonable. The primary concern is the leadership role that Canada has as President of the Financial Action Task Force on Money Laundering this year. We held a large congress in Vancouver in October, and Canada is playing a leadership role in the international community on this subject. We will be evaluated next year on the 40 recommendations and on the other issues that the financial action task force imposes on member countries. We want to be evaluated as the best. In order to do that, we need some of the tools that are in Bill C-25, now before this committee. We would like to move forward, once the bill passes the legislative process, with enactment so that when we are evaluated next year, we will do well.

**Senator Angus:** Thank you for that, minister. As you and your officials are aware, the antecedent legislation as well as this bill contains the mandatory statutory review. It was in connection with the review of the previous bill that this committee became seized with the issues raised by international terrorism financing and money laundering and the obvious magnitude, previously unknown to us, of the problem of illicit funds in circulation, not only in the global economy but also in Canada, specifically.

It was only as we were getting to the tip of the iceberg in our review that we became aware that it was important that this bill be introduced in the other place. All of that is to say that we had not finished our review process. I want to make it clear to you and your officials that it is ongoing. Our report, to which you kindly made nice comments, was an interim report, so stated. I hope that you will understand and help us. We can only help Canada to be number one if we can get to the bottom of some of the abiding questions. These questions deal with the magnitude of the problem, whether it is \$30 billion or \$10 billion, with the law

**Le sénateur Angus :** Monsieur le ministre, je me joins au président pour vous souhaiter de tout cœur la bienvenue au Comité des banques. Vous savez sans doute que la plupart, voire la totalité, des mesures législatives élaborées par votre ministère finissent par être soumises à notre comité. Nous espérons que c'est aujourd'hui la première de nombreuses comparutions. Vous conviendrez, j'espère, que nous examinons attentivement vos projets de loi. Je voudrais d'ailleurs souligner combien nous apprécions la présence de Mme Lafleur, de Mme Hemmings et de M. Dupont, avec qui nous avons travaillé pour nous efforcer de comprendre ce qui sous-tendait le projet de loi.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué qu'il était nécessaire d'adopter rapidement le projet de loi; on a dit au comité que cela devait se faire de toute urgence avant la fin de 2006. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet, monsieur le ministre, afin que mes collègues et moi mesurions véritablement si la question presse. À moins que les audiences ne nous révèlent quelque chose d'inattendu, vous constaterez que nous prêterons une oreille attentive à toute demande raisonnable.

**M. Flaherty :** Je suis convaincu de votre capacité à prêter une oreille attentive à des demandes raisonnables et je m'efforcerai d'être raisonnable. Notre première préoccupation est le rôle de premier plan qu'assume le Canada cette année, avec la présidence du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Nous avons tenu une grande réunion à Vancouver, en octobre, et le Canada joue un rôle de chef de file à l'échelle internationale dans ce domaine. Nous serons évalués l'an prochain par rapport aux 40 recommandations et aux autres questions que le Groupe d'action financière impose aux pays membres. Or, le Canada veut être le meilleur. À cet effet, il nous faut certains des outils que comporte le projet de loi C-25 que vous étudiez actuellement. Nous aimerions aller de l'avant, une fois que le projet de loi aura franchi toutes les étapes du processus législatif, et mettre la loi en vigueur, afin d'avoir de bons résultats dans notre évaluation l'an prochain.

**Le sénateur Angus :** Merci, monsieur le ministre. Comme vous et les fonctionnaires de votre ministère le savez, la loi précédente et le projet de loi actuel comportent tous deux un examen obligatoire de la loi. C'est en rapport avec l'examen de la loi précédente que notre comité s'est attaqué aux questions soulevées par le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux au niveau international, ainsi que par l'ampleur manifeste du problème des fonds illicites en circulation, dans l'économie mondiale, mais aussi spécifiquement au Canada, problème dont nous n'avions pas conscience auparavant.

C'est en découvrant, dans le cadre de notre examen, la pointe de l'iceberg que nous avons pris conscience de l'importance du dépôt du présent projet de loi dans l'autre endroit. Si je précise tout cela, c'est pour indiquer que nous n'avions pas fini notre processus d'examen. Je tiens à souligner, à votre attention et à celle des fonctionnaires de votre ministère, que notre examen se poursuit. Notre rapport, que vous avez la bonté de mentionner en termes positifs, était un rapport d'étape, ce qui était clairement indiqué. J'espère que vous comprendrez notre position et que vous nous aiderez. La seule façon dont nous pouvons aider le

enforcement agencies seized with the information that is eventually reported to FINTRAC and what they are doing. We have a number of outstanding queries in that regard. We hope that you will lend your support to our study, and we will file our final report in due course.

I have a specific question. We have been told by some folks who seem to be in the know that other countries in this task force to which you referred have been tougher on the lawyers. It is almost suggested to us that Canada is coping out a bit in that area. I must share with you that we recently visited New York where we met with the district attorney of Manhattan and noted that their provisions concerning their lawyers are tougher than ours. We know that in the antecedent legislation ours were tougher but the Charter was invoked resulting in an injunction and you were not able to enforce those provisions in respect of lawyers, rightly or wrongly.

You have described to us a process that has been put in place. After reading that, as well as the brief we received yesterday from the Federation of Law Societies, other recent court decisions about solicitor-client privilege in Canada and the weakening of that so-called privilege, I ask you how Canadians can be comfortable with what you refer to as "compliance enforcement under the model understanding that has been worked out?" We are quite concerned about that.

**Mr. Flaherty:** I guess we are both lawyers and we can talk about this.

**Senator Angus:** There are quite a few around the table.

**Mr. Flaherty:** Yes, quite a few. You are right; there were legal proceedings in Canada. As you know, there were injunctions relating to reporting issues and solicitor-client privilege issues.

I met with representatives from the legal community for a vigorous discussion on this several months ago. I welcome the help of this committee and your ongoing work on this issue, among others, but particularly on this issue, because it is not without difficulty, given the established right of solicitor-client privilege. I am confident the law societies will enforce the rule about \$7,500 cash transactions. I suppose it may become less important over time as we move towards a society in which cash is not used very much and everything is done by debit cards and credit cards. For the time being, this rule is one we ought to watch and hope for stringent enforcement by the law societies in Canada. As I say, I welcome your further advice on this subject.

Canada à être le meilleur est en allant au fond des choses. Ces questions ont trait à l'ampleur du problème, qu'il s'agisse de 30 milliards ou de 10 milliards de dollars, aux organismes d'application de la loi saisis des données finalement transmises au CANAFE et à leur travail. Nous avons toute une série de questions encore sans réponse dans ce domaine. J'espère que vous nous aiderez à effectuer notre étude; nous soumettrons notre rapport définitif quand le moment sera venu.

J'ai une question précise. Certaines personnes apparemment bien informées nous ont dit que d'autres pays membres du Groupe d'action avaient imposé des mesures plus contraignantes aux conseillers juridiques. Elles nous ont presque laissé entendre que le Canada se défile un peu dans ce domaine. Je dois d'ailleurs vous dire que, lors d'une récente visite que nous avons effectuée à New York, où nous nous sommes entretenus avec le procureur du district de Manhattan, nous avons constaté que leurs dispositions s'appliquant aux avocats étaient plus contraignantes que les nôtres. Nous savons aussi que la loi précédente, chez nous, comportait des dispositions plus contraignantes, mais qu'elles n'ont pas pu être appliquées aux avocats, à la suite d'un recours à la Charte qui s'est traduit par une injonction, que ce soit une bonne chose ou pas.

Vous nous avez décrit un processus mis en place. Après en avoir lu la description, et le mémoire que nous avons reçu hier de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, d'autres décisions rendues récemment par les tribunaux concernant le secret professionnel au Canada, et l'affaiblissement de ce prétendu secret professionnel, j'aimerais savoir comment les Canadiens pourraient être rassurés quand vous parlez de « contrôle de la conformité dans le cadre du modèle que nous avons élaboré »? Cela nous préoccupe sérieusement.

**M. Flaherty :** Nous sommes tous les deux avocats et nous pouvons en discuter.

**Le sénateur Angus :** Il y en a plusieurs autour de cette table.

**M. Flaherty :** Oui, plusieurs. Vous avez raison; il y a eu des causes devant les tribunaux au Canada. Comme vous le savez, des injonctions ont été délivrées concernant les obligations de rapport et les questions touchant le secret professionnel.

J'ai rencontré des représentants des milieux juridiques il y a quelques mois et nous avons eu une discussion très animée. J'apprécie grandement le travail que fait ce comité, parmi d'autres, particulièrement sur cette question assez épineuse, étant donné le privilège reconnu de longue date du secret professionnel. J'ai confiance que les barreaux feront respecter cette règle des 7 500 \$ par transaction en espèces. Je suppose que la question prendra éventuellement moins d'importance quand notre société utilisera moins fréquemment le comptant et que tout se fera au moyen de cartes de débit et de cartes de crédit. Pour l'heure, cette règle devrait être appliquée et nous devrions pouvoir compter sur les barreaux du Canada pour la faire appliquer strictement. Comme je l'ai déjà dit, je serais heureux que vous me prodigiez de plus amples conseils sur cette question.



**Senator Angus:** Are you comfortable that your officials or the enforcement agencies will have sufficient investigative authority under this compromise to make it work? It seems on its face to be a glaring loophole.

**Mr. Flaherty:** I suppose we have to trust lawyers to obey the rules. They are lawyers, and they are supposed to understand the law and know and obey the law. Their own societies are saying to them, as conditions of membership, that they obey this rule. If they do not obey the law, they risk disbarment and losing their ability to make a living from practicing law. That is a fairly serious consequence to not complying with the \$7,500 rule.

**Senator Angus:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister, for coming to speak with us. We all understand how busy you are, and we are flattered that you are able to spend time with us. We are also grateful for the previous intervention and advice provided to us by Ms. Hemmings, Mr. Dupont and Ms. Lafleur. A number of my colleagues had the advantage of attending an excellent briefing session by Ms. Lafleur when the bill was first introduced, for which we thank her and your officials.

We had a number of questions when we initially considered the issues. Many of those questions revolved around the privacy and the balance that one seeks to find between the needs of society to minimize the transactions that are envisaged by this legislation, on the one hand, and the rights of individual Canadians to have their privacy rights respected, on the other hand.

The Office of the Privacy Commissioner emailed a brief submission to the committee dealing with the issue some time back and it contained the following interesting issue. In the letter, the Commissioner says that the committee's views on C-25 are captured well. She agrees with our comment that "the greater the information that is disclosed by the FINTRAC, the more likely it becomes that privacy rights of Canadians may be violated."

The Privacy Commissioner goes on to say:

Having said this, it is difficult for us to point to any specific provisions in Bill C-25 that concerns us more than the other provisions that will expand the scope and coverage of the act. Rather, it is the incremental expansion of the anti-money laundering anti-terrorist financing regime that causes us concerns, particularly given this it is difficult for us to assess the scope of the problems that the new provisions are intended to address.

Does the department have any statistics or reasonable predictions as to the extent to which these enhanced provisions, which, by definition, challenge the privacy rights of Canadians, will be useful in tracking down and avoiding or eliminating the activities or some of the activities we seek to eliminate?

**Le sénateur Angus :** Croyez-vous que vos fonctionnaires ou les organismes d'application de la loi auront, dans le cadre de ce compromis, les pouvoirs requis pour procéder aux enquêtes nécessaires à la bonne application de la règle? À première vue, on pourrait croire qu'il s'agit d'une échappatoire flagrante.

**M. Flaherty :** Je suppose que nous pouvons faire confiance aux avocats pour obéir aux règles. Ce sont des avocats et ils sont censés connaître, comprendre et respecter la loi. Leurs propres associations professionnelles leur disent que pour être membres en règle, ils doivent se conformer à cette règle. S'ils ne respectent pas la loi, ils risquent d'être radiés du barreau et de ne plus pouvoir gagner leur vie en pratiquant le droit. C'est une conséquence plutôt grave de la non-conformité à cette règle des 7 500 \$.

**Le sénateur Angus :** Merci.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre, d'être venu nous rencontrer. Nous savons tous à quel point vous avez un emploi du temps chargé et nous sommes flattés que vous ayez pris le temps de venir discuter avec nous. Nous apprécions aussi les témoignages et les avis que nous ont donnés Mme Hemmings, M. Dupont et Mme Lafleur lors d'une comparution antérieure. Certains de mes collègues ont eu l'avantage d'assister à une excellente séance d'information donnée par Mme Lafleur peu après le dépôt du projet de loi et nous l'en remercions ainsi que vos autres fonctionnaires.

Quand nous avons fait notre examen initial des enjeux, plusieurs questions nous sont venues à l'esprit. Bon nombre d'entre elles concernaient la protection des renseignements personnels et le juste équilibre que l'on doit tenter de trouver entre le besoin qu'a la société de réduire au minimum le nombre de transactions visées par ce projet de loi, d'une part, et le droit des Canadiens au respect de leur vie privée, d'autre part.

Il y a quelque temps, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait parvenir au comité par courriel un court mémoire qui soulevait notamment une question fort intéressante. Dans la lettre, la commissaire dit que la position du comité sur le C-25 y est exposée fidèlement. Elle est d'accord avec nous lorsque nous disons que « plus le CANAFE divulgue d'information, plus il est probable que le droit à la vie privée des Canadiens soit violé ».

La commissaire à la protection de la vie privée ajoute :

Cela dit, nous aurions du mal à citer un article précis du projet de loi C-25 qui nous préoccupe plus que les dispositions qui élargiront la portée de la loi. Ce qui nous préoccupe en réalité est l'élargissement graduel du régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, tout particulièrement parce qu'il est difficile pour nous de juger de l'ampleur des problèmes que les nouvelles dispositions visent à corriger.

Le ministère possède-t-il des statistiques, ou des prévisions raisonnables, qui lui permettent de déterminer dans quelle mesure ces dispositions plus rigoureuses qui, par définition, portent atteinte aux droits à la vie privée des Canadiens, seront utiles pour déceler et prévenir ou éliminer les activités, en tout ou en partie, que nous souhaitons éliminer?



**Diane Lafleur, Director, Department of Finance Canada:** As I think, I have said before this committee in the past, money laundering and terrorist financing are by their very nature illicit activities, so it is very difficult to come to a specific number on the scope of the problem.

What I think is most important is that this legislation has an additional amendment that was added during the process of going through the House that will essentially mandate that the Privacy Commissioner will go to FINTRAC once every two years. The Privacy Commissioner will have the opportunity to review the procedures that FINTRAC puts in place to protect the privacy of the information that is it given so that the public and Parliament will have the opportunity to see whether there is a problem that needs to be addressed. At this point, none have been identified. As the minister has stated, we think that privacy rights are very important and need to be protected, so we felt it was very important to add this additional belt and suspender, if you will, going forward to ensure that a problem does not develop.

**Senator Goldstein:** Do you have statistics or specific knowledge about whether these enhanced provisions will enhance enforcement? There is no apparent correlation that you have and none that we are able to see?

**Ms. Lafleur:** We know that in assessing the effectiveness of the regime in the past, whether it was the Auditor General or the independent Treasury Board mandated evaluation, there were deficiencies identified in the regime. Specifically, enhanced disclosures from FINTRAC were identified as one way that we could make the regime more effective. These provisions are, in part, an attempt to address those recommendations.

The objective overall is to create as hostile an environment as we possibly can for terrorist financing and money laundering. We are confident this will help shape that environment and continue to make it more hostile.

**Senator Goldstein:** Minister, you spoke about increasing the number of people subjected to the reporting mechanisms. You spoke of precious metals and gemstones. The statute itself, although it speaks of precious metals, does not speak of gemstones. I am wondering where we can find that reference.

**Ms. Lafleur:** That will be in the regulations that will come after this legislation is passed, if it is passed. It is being done in regulations because there are many steps in the process of going from the raw material to a piece of jewellery, whether it is the extraction process, the polishing process, retail, wholesale, et cetera, and each one of those steps has their own different risks and vulnerabilities. We want to ensure that we are able to pinpoint the riskiest points in the production chain so that we can

**Diane Lafleur, directrice, ministère des Finances Canada :** Je crois avoir déjà expliqué au comité dans le passé que le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes sont par leur nature même des activités illicites de sorte qu'il est difficile de mesurer exactement l'ampleur du problème.

Ce qui m'apparaît plus important, c'est que le projet de loi comporte un amendement additionnel qui a été ajouté lors de l'examen à la Chambre et qui donne essentiellement au commissaire à la protection de la vie privée le droit de se rendre au CANAFE faire des vérifications tous les deux ans. Le commissaire à la protection de la vie privée sera en mesure d'examiner les procédures mises en place par le CANAFE dans le but de protéger la confidentialité des renseignements qui lui sont transmis de sorte que le public et le Parlement pourront déterminer s'il existe un problème qui doit être corrigé. Pour l'instant, aucun problème n'a été décelé. Comme l'a dit le ministre, nous croyons que le droit à la vie privée est très important et doit être protégé de sorte qu'il nous est apparu important d'ajouter ce garde-fou additionnel, pour ainsi dire, afin d'éviter qu'un problème ne se pose à l'avenir.

**Le sénateur Goldstein :** Possédez-vous des statistiques ou des faits précis qui vous permettraient de déterminer dans quelle mesure le durcissement des dispositions contribuera à améliorer la conformité? Il ne semble pas y avoir de corrélation évidente dont vous pouvez faire état ou que nous pourrions constater par nous-mêmes.

**Mme Lafleur :** Quand l'efficacité du régime a été évaluée dans le passé, par la vérificatrice générale ou par le groupe d'experts indépendants constitué par le Conseil du Trésor, des lacunes ont été recensées. Plus particulièrement, ils ont constaté que nous pourrions rendre le régime plus efficace en améliorant les procédures de divulgation d'information de la part du CANAFE. Ces dispositions visent, en partie, à donner suite à ces recommandations.

L'objectif premier est de créer un environnement aussi hostile que possible au recyclage des produits de la criminalité et au financement d'activités terroristes. Nous sommes confiants que ces mesures créeront des conditions de plus en plus dissuasives.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur le ministre, vous avez parlé de l'augmentation du nombre de personnes qui seraient assujetties aux obligations de déclaration. Vous avez parlé des métaux précieux et des pierres précieuses. La loi elle-même mentionne certes les métaux précieux mais ne mentionne pas les pierres précieuses. Je me demande où nous pouvons trouver cette mention.

**Mme Lafleur :** Cette mention figurera dans les règlements qui seront publiés une fois la loi adoptée, si toutefois elle l'est. Nous avons inclus cette mention dans les règlements en raison du nombre d'étapes qu'il y a entre l'extraction de la matière brute et sa transformation en bijoux, et notamment l'extraction, le polissage, la vente de gros, la vente au détail, et cetera, et chacune de ces étapes comporte des risques particuliers. Nous voulons nous assurer de bien repérer les étapes qui présentent les

ensure that nobody who is at high risk escapes reporting requirements. We want to ensure we get at the precise activities that are the riskiest. That is why we are doing it that way.

**Senator Goldstein:** I have a technical question.

**The Chairman:** Senator Goldstein, are you moving to another topic? Senator Fitzpatrick had a supplementary.

**Senator Fitzpatrick:** Welcome to the committee, minister. This is your first time. We hope we will see you back here on numerous occasions, over a short period of time, mind you.

**Mr. Flaherty:** We do not use that word “short” around the Department of Finance these days.

**Senator Fitzpatrick:** Getting back to the privacy issue and the privacy review every two years, I question in my mind if that is often enough. A lot of damage can be done during a two-year period. I do not know what recourse there is for those persons who have been harmed. I would like you to venture an opinion if you believe that review of two years is often enough. Should it be done on a yearly basis, or perhaps even as a continuing audit of the activities?

**Mr. Flaherty:** The Privacy Commissioner has the right to go in any time that she so chooses. The new provision that came out of the House Finance Committee amendment is powerful because it mandates that the Privacy Commissioner shall conduct a review every two years. If there are problems or issues in the interim, the Privacy Commissioner can become involved. I have spoken to the Privacy Commissioner about an issue earlier this year. She looked at her mandate and she has the power to do it; and that is good.

In terms of FINTRAC sharing information with other countries, which comes up from time to time, that only happens pursuant to a memorandum of understanding, which has to be negotiated between FINTRAC and its brother or sister agency in the other country. Such MOUs have to come to the Minister of Finance, ultimately, for approval. I have reviewed some of those.

**Senator Goldstein:** I want to go back for a moment to the issue of precious metals and gemstones. The proposed legislation speaks to “prescribed precious metals.” It does not speak to gemstones and I would suggest to you that you might want to consider that wording because prescribed precious metals, by their very nature, would exclude gemstones because they are not precious metals. Am I reading this correctly?

**Lynn Hemmings, Chief, Financial Sector Division, Department of Finance Canada:** That amendment to the existing statute is to address those that deal in precious metals, specifically the Royal Canadian Mint when it sells precious metals directly to the public. Section 5 will allow us to specify various segments of the market, including cut and polish, or wholesale/retail, depending on the

plus grands risques tout au long de la chaîne de production afin de veiller à ce que personne dont les activités présentent des risques n'échappe aux obligations de rapport. Nous voulons nous assurer de cibler les activités qui comportent le plus de risques. Voilà pourquoi nous procédons de cette façon.

**Le sénateur Goldstein :** J'aimerais poser une question d'ordre technique.

**Le président :** Sénateur Goldstein, abordez-vous une question différente? Le sénateur Fitzpatrick souhaite poser une question complémentaire.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Bienvenue au comité, monsieur le ministre. C'est votre première comparution. Nous espérons que vous reviendrez souvent nous voir, mais sur une période très courte, toutefois.

**M. Flaherty :** Par les temps qui courent, nous n'utilisons pas le terme « court » au ministère des Finances.

**Le sénateur Fitzpatrick :** J'aimerais revenir à la question de la protection de la vie privée et à l'examen qui se fera tous les deux ans. Je me demande si cet examen sera suffisamment fréquent. Beaucoup de dégâts peuvent survenir en deux ans. Je ne sais pas quel recours pourront exercer ceux qui auront subi un préjudice. J'aimerais que vous nous disiez si vous pensez que cet examen tous les deux ans sera assez fréquent. Ne devrait-on pas faire un examen annuel, ou même un suivi continu des activités?

**M. Flaherty :** La commissaire à la protection de la vie privée a le droit de faire cet examen quand bon lui semble. La nouvelle disposition adoptée grâce à un amendement du Comité des finances de la Chambre des communes est suffisamment musclée puisqu'elle autorise la commissaire à la protection de la vie privée à effectuer un examen tous les deux ans. Si des problèmes font surface entre-temps, la commissaire peut intervenir. J'en ai discuté avec la commissaire plus tôt cette année. Elle a vérifié son mandat et dit qu'elle est habilitée à agir et c'est une bonne chose.

S'agissant de l'information que le CANAFE partage à l'occasion avec d'autres pays, il ne le fait qu'aux termes d'un protocole d'entente négocié entre le CANAFE et son organisme jumeau dans l'autre pays. Ces protocoles d'entente sont soumis au ministre des Finances qui doit les approuver. J'en ai approuvé quelques-uns.

**Le sénateur Goldstein :** J'aimerais revenir brièvement à la question des métaux précieux et des pierres précieuses. Le projet de loi vise les « métaux précieux réglementaires ». Il ne fait nullement état de pierres précieuses et j'estime que vous devriez peut-être modifier le libellé puisque les métaux précieux réglementaires, par leur nature même, excluraient les pierres précieuses qui ne sont pas des métaux. Ai-je bien interprété la disposition?

**Lynn Hemmings, chef, Division du secteur financier, ministère des Finances Canada :** La modification apportée à la loi existante vise ceux qui font le commerce de métaux précieux et plus particulièrement la Monnaie royale canadienne lorsqu'elle vend des métaux précieux directement au grand public. L'article 5 nous autorise à mentionner expressément divers segments du marché,

risk. We would do that in the regulations.

**Senator Goldstein:** Where would you find the enabling language that would permit you to do so by regulation?

**Ms. Hemmings:** I believe it is section 5(i) or (j) of the existing statute.

**Senator Goldstein:** There are an unusual number of references to regulations in this bill. How advanced is the drafting of the regulations so that we can have an idea of the extent of the regulations. Can you tell us where you are on that issue?

**Ms. Lafleur:** We need the regulation-making authority before we are able to proceed to finalizing any regulations. We are working on the policy that would be implemented through regulations but we do not anticipate anything being pre-published before the new year.

**Senator Goldstein:** On the oversight issue, the original amendment in committee called for a review every year. That was changed, as I understand by consent, to every two years. However, the language used is considerably different, whereas the committee language called for a review of all facets of all operations, the language that you now have limits the review to data protection measures only. Have you considered in the course of making that change, which is abrupt and significant, the limiting effect of the review process making it very limited. Have you taken into account the fact that other elements of the operation should be looked at as well?

**Ms. Lafleur:** The original amendment introduced in respect of the review of FINTRAC was a fundamentally different amendment. That amendment would have imposed a review by SIRC and not the Privacy Commissioner. I believe that after discussions between members, a consensus was reached that because FINTRAC is not an investigative body, it does not have the same kind of power as law enforcement agencies or CSIS. There were not the same kinds of concerns. The concerns raised in the discussion around committee were in respect of the specific privacy issues and how FINTRAC handles the information in its control. In trying to find the root of the concern, they voted in favour of it. We have to set aside the original amendment because its intent was fundamentally different from what we ultimately ended up with.

**Senator Goldstein:** I want to talk about politically exposed people. The bill specifically excludes domestic politically exposed people. However, there is similar legislation in other countries that would appear to cover Canadians, because we do not have the same limitation in other countries.

Have you considered the appropriateness of politically exposed persons who are, notwithstanding the language used, quite neutral and not suspected of anything on the face, as well as

y compris celui de la taille et du polissage, la vente de gros et de détail, selon le degré de risque. Nous ferons cela dans les règlements.

**Le sénateur Goldstein :** Quel est l'article habilitant qui vous autoriserait à faire cela par voie de règlement?

**Mme Hemmings :** Je crois qu'il s'agit de l'alinéa 5i) ou j) de la loi existante.

**Le sénateur Goldstein :** Il y a dans ce projet de loi un nombre inhabituel de mentions de la prise de règlements. Où en êtes-vous dans l'élaboration des règlements afin que nous puissions avoir une idée de leur portée. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

**Mme Lafleur :** Nous devons être habilités à prendre des règlements avant de finaliser quelque règlement que ce soit. Nous sommes en train d'élaborer la politique qui sera mise en œuvre par voie de règlement, mais nous ne prévoyons pas publier le texte avant le début de la nouvelle année.

**Le sénateur Goldstein :** S'agissant de la surveillance, l'amendement proposé au départ en comité prévoyait un examen annuel. Cette disposition a été modifiée, par consentement, d'après ce qu'on m'a dit, de sorte que l'examen se fera tous les deux ans. Or, le libellé est sensiblement différent en ce sens que le libellé proposé en comité prévoyait un examen de tous les aspects de toutes les activités tandis que le libellé actuel ne vise que les mesures prises pour protéger la confidentialité des renseignements. Lorsque vous avez effectué cette modification, soudaine et importante, avez-vous songé qu'elle limitera énormément la portée de l'examen? Avez-vous tenu compte du fait qu'il serait opportun d'examiner d'autres aspects des activités aussi?

**Mme Lafleur :** L'amendement proposé initialement en ce qui a trait à l'examen du CANAFE était un amendement bien différent. Il aurait imposé un examen par le CSARS plutôt que par la commissaire à la protection de la vie privée. Je crois qu'après en avoir discuté, les membres du comité en sont venus à la conclusion que, puisque le CANAFE n'est pas un organisme d'enquête, il n'a pas le même genre de pouvoir que les organismes d'application de la loi ou le SCRS. Les préoccupations ne sont pas du même genre. Lors de l'examen en comité, les membres se sont interrogés sur la protection de la vie privée et sur la façon dont le CANAFE traite l'information qu'il possède. Pour tenter de trouver une solution au problème, les membres du comité ont voté en faveur de l'amendement. Nous devons écarter l'amendement proposé initialement parce que le but visé était fondamentalement différent de celui de l'amendement que nous avons retenu en définitive.

**Le sénateur Goldstein :** Je veux parler des personnes politiquement vulnérables. Le projet de loi exclut expressément les Canadiens politiquement vulnérables. Or, il existe des lois semblables dans d'autres pays qui s'appliquent, semble-t-il, aux Canadiens parce que ces pays n'ont pas les mêmes restrictions.

Avez-vous songé aux cas de personnes politiquement vulnérables qui, nonobstant le libellé, sont tout à fait neutres et ne sont soupçonnées de rien à première vue, ou encore aux



that these Canadians would be the object of investigations in countries where the privacy legislation might not be as rigorous as that of Canada?

**Ms. Laflleur:** The politically exposed person provisions are consistent with the Financial Action Task Force, which requires that each country impose measures to have enhanced due diligence of foreign politically exposed persons. As well, a UN resolution would extend that to both foreign and domestic politically exposed persons.

In the consultation paper released in June 2005, the original proposal was to have measures in Canada to cover both domestic and international. In fact, this kind of measure is difficult for countries to implement and difficult for the reporting entities to administer. In our discussion with the reporting entities, we came to the conclusion that, as a first step, we should limit the enhanced scrutiny to foreign politically exposed persons, which is a smaller set of individuals. There are companies that create databases of names of individuals who are considered foreign politically exposed persons. Reporting entities can make use of those lists, and it makes it easier for them to administer the provisions. That is why we have focused on foreign politically exposed persons. We will continue to monitor the situation. Over time, perhaps when we do the next five-year review, we will extend it to domestic exposed persons, consistent with the UN requirements. Because of the compliance burden and the feedback that we got from reporting entities, we opted to take a more gradual approach, which keeps us in line with the financial action task force standards.

**Senator Goldstein:** I would assume that you are familiar with the report prepared by Sir Lander for the Serious Organized Crime Agency, SOCA, in the U.K. He suggested only a few months ago that his investigation had revealed in a sister democracy and one that is equally concerned about privacy rights that there had been "some serious examples" of inappropriate disclosure. We had occasion to discuss that with you when you were kind enough to appear before the committee during the preparation of our interim report.

Have you considered the concerns we expressed that not all of the people, with whom we have 36 memorandums of understanding, or more, have the same privacy protections that we have? Have you considered the extent to which our statute should say that we could exchange information only with those countries that have laws substantially similar in nature to our privacy legislation?

**The Chairman:** Before the witnesses answer, I am mindful of the clock. I have given Senator Goldstein much more leeway than I should have. The question is on the table if the minister could respond briefly.

Canadiens qui pourraient faire l'objet d'enquêtes dans des pays où la législation sur la protection de la vie privée est peut-être moins rigoureuse qu'elle ne l'est au Canada?

**Mme Laflleur :** Les dispositions relatives aux personnes politiquement vulnérables sont conformes à la recommandation du Groupe d'action financière (GAFI) selon laquelle chaque pays est tenu d'imposer des mesures de vigilance à l'égard des étrangers politiquement vulnérables. Par ailleurs, une résolution de l'ONU étendrait cette exigence aux personnes politiquement vulnérables dans leur propre pays ou dans un pays étranger.

Dans le document de consultation publié en juin 2005, la proposition initiale prévoyait l'application de mesures de vigilance au Canada qui s'appliqueraient à la fois à l'égard d'étrangers et de Canadiens. D'ailleurs, la mise en œuvre de ce genre de mesure est difficile pour les pays aussi bien que pour les entités déclarantes. Dans nos entretiens avec les entités déclarantes, nous en sommes venus à la conclusion que, dans un premier temps, nous devrions limiter la vigilance accrue aux étrangers politiquement vulnérables, qui constituent un groupe moins nombreux. Il y a des entreprises qui créent des bases de données renfermant les noms de personnes considérées comme des étrangers politiquement vulnérables. Les entités déclarantes peuvent utiliser ces listes pour faciliter l'administration des dispositions. Voilà pourquoi nous avons ciblé les étrangers politiquement vulnérables. Nous continuerons de faire un suivi de la situation. Au fil du temps, peut-être quand nous ferons le prochain examen quinquennal, nous étendrons la portée de la disposition afin d'inclure les personnes politiquement vulnérables du Canada, en conformité de la résolution de l'ONU. En raison du fardeau de la conformité et des commentaires que nous recevons des entités déclarantes, nous avons choisi une approche plus graduelle qui nous permet de nous conformer aux normes du Groupe d'action financière.

**Le sénateur Goldstein :** Je suppose que vous connaissez le rapport préparé par sir Lander pour le Serious Organized Crime Agency (SOCA) au Royaume-Uni. Il y a quelques mois à peine, il a donné à entendre que son enquête avait mis en lumière, dans une démocratie jumelle tout aussi préoccupée par la protection du droit à la vie privée, « quelques exemples graves » de divulgation inappropriée. Nous avions eu l'occasion d'en discuter avec vous quand vous avez eu l'obligeance de comparaître devant le comité lors de l'élaboration de notre rapport provisoire.

Avez-vous tenu compte de nos observations, à savoir que ce ne sont pas tous les peuples, avec lesquels nous avons 36 protocoles d'entente, sinon plus, qui jouissent des mêmes protections de la vie privée que nous? Avez-vous tenu compte du fait que notre loi devrait préciser que nous pouvons échanger de l'information uniquement avec les pays qui ont des lois sensiblement comparables à notre Loi sur la protection des renseignements personnels?

**Le président :** Avant que le témoin ne réponde, j'aimerais rappeler que le temps file. J'ai donné un peu trop de temps au sénateur Goldstein. La question est posée si le ministre veut y répondre brièvement.

**Mr. Flaherty:** The point probably needs to be made that FINTRAC as senators are aware, discloses only what it chooses to disclose to agencies in other countries. FINTRAC is under no obligation to disclose. There are serious criminal penalties for misbehaviour or violation of the rules respecting privacy by anyone at FINTRAC.

**Ms. Lafleur:** I will add that the act as it stands has a specific requirement that FINTRAC, in its memorandum of understanding to share information, must ensure that privacy provisions are in place and that its memorandum of understanding partners treats the information adequately. That is already in the act.

**Senator Tkachuk:** Welcome, minister. How did you arrive at the specific amount of \$7,500?

**Mr. Flaherty:** I did not do the number negotiation.

**Ms. Lafleur:** The large cash transaction reporting threshold imposed on all other reporting sectors is \$10,000. On principle, since this was a voluntary agreement on their part, we wanted a number that was lower than \$10,000 to make it that much tougher, because it is not a legislated provision.

**Senator Tkachuk:** It was not a thin briefcase/fat briefcase then.

Considering the age we live in, for what purpose would lawyers receive cash anyway? That is a lot of money to be carrying around Bay Street.

**The Chairman:** There are many law firms across the country and not on Bay Street.

Minister, you can speak in your capacity as a lawyer or as a minister.

**Mr. Flaherty:** The senator raises a good question. In fact, it was a question I raised with the representatives of the law societies when I met with them. In today's society, where cash is decreasingly used in commerce, I would think over time one would expect that sort of rule to get lower and lower until it was no longer necessary and that the reporting could take place through the use of credit or debit cards.

**Senator Tkachuk:** Is it one person per transaction?

**Ms. Lafleur:** Per single file in respect of any one case.

**Senator Tkachuk:** What if that one client had three or four cases going on? Could he or she deposit \$7,500 in each of those cases?

**Ms. Lafleur:** They would have to be unrelated. If you had one large real estate transaction, the client could not come with \$7,500 every day to complete that transaction, because that is all one case.

**M. Flaherty:** Il convient sans doute de rappeler que le CANAFE, comme le savent les sénateurs, ne divulgue que les renseignements qu'il souhaite divulguer aux organismes d'autres pays. Le CANAFE n'a pas l'obligation de divulguer quelque renseignement que ce soit. Quiconque au CANAFE enfreindrait les règles concernant la protection de la vie privée s'exposerait à de lourdes sanctions pénales.

**Mme Lafleur:** Je me permets d'ajouter que la loi, telle qu'elle est libellée, précise que le CANAFE doit, dans son protocole d'entente sur le partage d'information, veiller à ce que des dispositions relatives à la protection de la vie privée soient mises en place et que ses partenaires traitent l'information dans le respect des règles. C'est déjà prévu dans la loi.

**Le sénateur Tkachuk:** Bienvenue, monsieur le ministre. Comment en êtes-vous arrivé à choisir la somme de 7 500 \$?

**M. Flaherty:** Je n'ai pas participé à la négociation de ce chiffre.

**Mme Lafleur:** Toutes les entités déclarantes doivent déclarer les opérations importantes en espèces de plus de 10 000 \$. En principe, puisqu'il s'agit d'une entente volontaire de leur part, nous souhaitons un chiffre inférieur à 10 000 \$ afin que ces transactions soient encore plus difficiles à effectuer, puisque ce n'est pas une disposition législative.

**Le sénateur Tkachuk:** Ce n'était donc pas un cas de mallette mince ou de mallette bien remplie.

Étant donné l'époque à laquelle nous vivons, pourquoi les avocats recevraient-ils de toute façon des espèces? C'est une somme considérable à transporter autour de Bay Street.

**Le président:** Il y a de nombreux cabinets d'avocats dans tout le pays et pas uniquement sur Bay Street.

Monsieur le ministre, vous pouvez nous répondre en votre capacité d'avocat ou de ministre.

**M. Flaherty:** Le sénateur soulève une excellente question. D'ailleurs, c'est une question que j'ai moi-même posée aux représentants des barreaux quand je les ai rencontrés. À notre époque où l'on utilise de moins en moins d'espèces dans le commerce, il me semble qu'avec le temps on pourrait s'attendre que cette utilisation diminue constamment jusqu'à ne plus être nécessaire et que les déclarations se fassent au sujet de l'utilisation des cartes de crédit ou des cartes de débit.

**Le sénateur Tkachuk:** S'agit-il d'une personne par opération?

**Mme Lafleur:** Par dossier dans le contexte d'un cas particulier.

**Le sénateur Tkachuk:** Qu'arriverait-il si un client avait trois ou quatre causes de front? Le client pourrait-il déposer 7 500 \$ pour chacune de ces causes?

**Mme Lafleur:** Il faudrait que ce soit des causes distinctes. S'il s'agissait d'une importante transaction immobilière, le client ne pourrait pas remettre 7 500 \$ tous les jours jusqu'à ce que la transaction soit complétée, parce qu'il s'agit d'un dossier unique.

**The Chairman:** When I was a criminal lawyer over three decades ago, I insisted on cash because I was not prepared to take cheques or anything else from a criminal. I can understand someone demanding cash payment from criminals. I do not think that is untoward.

**Senator Tkachuk:** Our banking system is one of the most efficient in the world. When you deposit that cheque, it is good right away or it is not good right away.

**The Chairman:** The alleged criminals I know do not have bank accounts.

**Senator Tkachuk:** That should be your first clue. I find this whole thing about lawyers quite astounding. It seems ridiculous to me. I know we went through this the first time this came up, and I am glad there is something in there, even though the amount is \$7,500.

**The Chairman:** The minister has invited us to look at this question. Senator Angus has a particular interest in this question to protect the public interest, and I am sure we will return to it.

**Senator Meighen:** I know it is a tall order, minister, but I will keep my questions short.

The Auditor General, in paragraph 2.40 said:

Law enforcement officers told us that suspicious transaction reports they received directly from banks often contain more useful information than FINTRAC disclosures — they are more current and provide the reasons for suspicion.

From what you have, I gather you feel you have addressed the question of the extent of the information provided; you have expanded the range of that information and the list of disclosure recipients, but is there anything in Bill C-25 that addresses the criticism of currency or timeliness?

**Mr. Flaherty:** Do you mean the timeliness of reporting by financial institutions to FINTRAC?

**Senator Meighen:** I mean comparing information from banks, for example, to FINTRAC; the information provided is more current or more timely.

**Mr. Flaherty:** FINTRAC is unusual in the sense that it gathers information over time and then decides to whom it will disseminate the information. In the bill, I do not think we have addressed the issue of timeliness. I know there are concerns about the timeliness of reporting of some of these transactions. There was something in the press recently about delay in information coming forward.

**Le président :** Quand je pratiquais le droit criminel il y a plus de 30 ans, j'insistais pour que l'on me remette la somme en liquide parce que je n'étais pas disposé à accepter des chèques ou d'autres modes de paiement d'un criminel. Je peux comprendre que l'on exige des criminels qu'ils paient en liquide. Je crois que ce n'est pas déraisonnable.

**Le sénateur Tkachuk :** Notre système bancaire est l'un des plus efficaces au monde. Dès que le chèque est déposé, on sait automatiquement s'il est bon ou non.

**Le président :** Les prétendus criminels que je connais n'ont pas de comptes bancaires.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est déjà là le premier indice. Je trouve toute cette question des avocats bien étonnante. Cela me semble ridicule. Je sais que nous avons examiné les mêmes arguments quand la question a été soulevée la première fois et je me réjouis de voir que des mesures ont été mises en place, même si le seuil n'est que de 7 500 \$.

**Le président :** Le ministre nous a invités à faire un examen de la question. Le sénateur Angus s'y intéresse tout particulièrement dans le contexte de la protection de l'intérêt public et je suis certain que nous la réexaminerons.

**Le sénateur Meighen :** Je sais que ce ne sera pas chose facile, monsieur le ministre, mais je veux poser de courtes questions.

Dans son rapport, la vérificatrice générale dit, au paragraphe 2.40 :

Les agents chargés de l'application des lois nous ont dit que les déclarations d'opérations douteuses qui leur proviennent directement des banques contiennent souvent des renseignements plus utiles que ceux du Centre — au sens où ils sont plus à jour et fournissent les raisons de soupçonner quelque chose.

Je crois comprendre que vous estimez avoir réglé le problème étant donné les mesures que vous avez prises, notamment en ce qui a trait à l'étendue des renseignements fournis et la liste des personnes autorisées à recevoir ces renseignements, mais y a-t-il dans le projet de loi C-25 des mesures qui corrigent les problèmes en ce qui a trait à la présentation en temps opportun et à l'actualité des renseignements?

**M. Flaherty :** Voulez-vous parler de la présentation en temps opportun des déclarations par les institutions financières au CANAFE?

**Le sénateur Meighen :** Je songe aux renseignements que vous fournissez en comparaison de ceux fournis par les banques, par exemple, au CANAFE; elles fournissent des renseignements plus à jour et le font davantage en temps opportun.

**M. Flaherty :** Le CANAFE est inhabituel en ce sens qu'il collecte des renseignements au fil des jours et qu'il décide ensuite à qui il les communiquera. Je ne crois pas que le projet de loi renfermait de disposition traitant de la présentation des renseignements en temps opportun. Je sais que c'est un aspect du régime de déclaration de ces opérations qui suscite certaines préoccupations. Dans le communiqué publié récemment, il était question de la présentation tardive des renseignements.



**Ms. Lafleur:** It is comparing apples and oranges, because the report that goes straight from the financial institution to the law enforcement institution is one single transaction at a point in time that may have looked suspicious. A FINTRAC disclosure is usually a result of number of different transactions between which they have drawn linkages and painted a more sophisticated and precise picture of illicit activity that might be going on. They are different kinds of products. FINTRAC can speak to that in more detail, but FINTRAC adds analysis and value in the work that it does before it discloses to law enforcement.

**Senator Meighen:** The Auditor General mentioned the currency issue, and I wonder if that is a serious problem. The bill now requires specified entities and individuals to report attempted suspicious transactions. Will the regulations outline the process? What happens if someone analyses incorrectly and does not think that the client is endeavouring to attempt to pass off a suspicious transaction and does not report it? What sanctions do you have in mind?

**Mr. Flaherty:** I noted in reviewing the material that the inclusion of the word "attempted" and those types of transactions, attempted transactions, came from this committee, and I thank the committee for that suggestion. It is important that even if a transaction may not go through, it may be equally suspicious and worthy of reporting to FINTRAC. I am advised that FINTRAC itself will issue guidelines to financial institutions about what constitutes an attempt.

**Senator Meighen:** We obviously had not thought it through as far as you had.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Welcome, Mr. Minister. I am glad to have you with us. I would like to talk about this enormous challenge; this subject is of great concern and interest to us all. This subject should be of interest to all Canadians because if the problem is not properly handled, it could jeopardize our monetary system and public confidence in our basic economy. I strongly encourage you to take the necessary measures.

However, I wonder whether these measures are adequate. I noted that \$132 million have been seized over a period of time, but experts say that the real problem is somewhere between \$3 billion and \$20 billion.

Can we feel confident in these measures when we have the impression that we are just dealing with a small part of the problem? What do you have to say about this?

[English]

**Mr. Flaherty:** That is a very good question. We are expanding the scope of the work by including some of the precious metals and different rules with respect to lawyers. It does not mean that we are getting to the end. The subject matter is criminal and terrorist behaviour of people who seek to launder money in different ways to finance their activities. As loopholes are closed

**Mme Lafleur :** Cela équivaut à comparer des pommes et des oranges parce que les rapports transmis par les institutions financières directement aux organismes d'application de la loi ne concernent qu'une transaction dont on soupçonne à ce moment-là qu'elle est douteuse. La divulgation faite par le CANAFE résulte habituellement d'une série de transactions différentes entre lesquelles le Centre établit un lien afin de présenter une image plus précise d'activités illicites. Ce sont des produits d'information tout à fait différents. Le CANAFE pourra vous donner davantage de détails, mais il effectue une analyse des renseignements avant de les communiquer aux organismes d'application de la loi.

**Le sénateur Meighen :** La vérificatrice générale a soulevé la question des mouvements d'espèces et je me demande si cela constitue un problème grave. Le projet de loi fait maintenant obligation à des entités et des particuliers précis de déclarer les tentatives d'opérations douteuses. Les règlements décriront-ils la marche à suivre? Que se passe-t-il si quelqu'un fait une analyse incorrecte et n'en conclut pas que le client tente d'effectuer une opération douteuse et ne la déclare donc pas? Quelles sanctions envisagez-vous?

**M. Flaherty :** J'ai remarqué en prenant connaissance des documents l'inclusion du terme « tentative » qui est un ajout proposé par le comité et je l'en remercie. Il est important que, même si une opération n'est pas achevée, elle soit déclarée au CANAFE parce qu'elle pourrait néanmoins être douteuse. On m'a dit que le CANAFE publiera des lignes directrices à l'intention des institutions financières pour décrire les caractéristiques d'une tentative d'opération douteuse.

**Le sénateur Meighen :** Nous n'avions pas poussé notre réflexion aussi loin que vous.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Bienvenue à vous, monsieur le ministre. Il me fait plaisir de vous avoir parmi nous. J'aimerais parler de ce défi qui est énorme; c'est un sujet qui nous concerne et qui nous intéresse beaucoup. Ce sujet devrait intéresser tous les Canadiens et toutes les Canadiennes parce que si ce problème n'est pas géré correctement, cela pourrait mettre à risque notre système monétaire et la confiance en notre économie de base. Je vous encourage fortement à prendre les mesures nécessaires.

Toutefois, je me demande si ces mesures sont adéquates. Je remarque qu'on a saisi 132 millions de dollars depuis quelque temps, mais des experts disent que le problème se situe entre 3 et 20 milliards de dollars.

Peut-on être rassuré par ces mesures quand on a l'impression qu'on ne touche qu'un tout petit peu au problème? Quels sont vos commentaires à ce sujet?

[Traduction]

**M. Flaherty :** C'est une excellente question. Nous élargissons la portée du travail en incluant certains des métaux précieux et en instaurant des règles différentes pour les avocats. Cela ne signifie pas que nous soyons au bout de nos peines. Il s'agit de lutter contre des comportements criminels et terroristes de personnes qui essaient de blanchir de l'argent sale par divers moyens afin de

by successful investigations, prosecutions and reporting, they will seek other ways to launder money. That is to be expected so we have to be as diligent as possible.

The statistics show us that there have been more than 500 money laundering charges since April 2003. I see a large number of voluntary information reports. The RCMP submitted 573 reports related to money laundering and 61 reports related to terrorist financing as at May 2006. We have had more than 5,000 seizures worth approximately \$132 million; the Canada Revenue Agency has completed 35 special enforcement audits on individuals known or suspected of deriving income from the criminal economy, which resulted in federal tax assessments of over \$4.2 million; and, as I mentioned, there were the recent arrests of alleged organized crime figures in Montreal.

It is difficult to gauge what degree of success that represents because one must first know the size of the iceberg. We can look at what has been done in other countries, and we know that we can do more. As well, we have challenges in Canada with counterfeiting. We must expand the scope so that new ways of money laundering are not successful.

[Translation]

**Senator Massicotte:** I share your concern because I am far from convinced that enough is being done.

I saw that an extra amount of \$62 million was invested in the RCMP. But even the RCMP said, a few weeks ago, that they are lagging behind in all the necessary measures. They explained that they are just starting, but they are getting organized and that they will eventually get there, but the problem is very serious and I hope that we will succeed.

As we compare our statistics with those of other countries, I really feel that we are lagging far behind the United States. Of course, their economy is 12 times the size of ours, but it worries me anyway.

With regard to legal counsel, we hope that the arrangement will be satisfactory. You said that we must expect lawyers to act within the law. Let me add that I hope that all Canadian citizens are law-abiding.

When a disciplinary committee has to act against a member of the Bar who has not behaved correctly, the punishment is not very severe. I am afraid that the consequences are not very grave for those who commit offences. We should do something to make the consequences more serious for those who infringe upon our regulations and our legislation. Is there some way to educate the

financer leurs activités. Chaque fois que nous éliminons des échappatoires à la suite d'enquêtes, de poursuites et de déclarations réussies, ils cherchent d'autres moyens de recycler les produits de la criminalité. C'est normal et nous devons donc être aussi vigilants que possible.

Les statistiques révèlent que plus de 500 accusations pour recyclage des produits de la criminalité ont été portées depuis avril 2003. J'ai eu connaissance d'un grand nombre de déclarations volontaires. La GRC a déposé 573 rapports concernant le blanchiment d'argent et 61 rapports concernant le financement d'activités terroristes pour la période se terminant en mai 2006. Il y a eu plus de 5 000 saisies dont la valeur approximative est de 132 millions de dollars; l'Agence du revenu du Canada a achevé 35 vérifications de conformité spéciales à l'encontre d'individus dont on savait ou dont on soupçonnait qu'ils tiraient une partie de leurs revenus de l'économie criminelle et ces enquêtes ont mené à des avis de cotisation d'impôt fédéral de plus de 4,2 millions de dollars; et, comme je l'ai déjà dit, certaines personnalités soupçonnées d'appartenir à des organisations criminelles ont été arrêtées récemment à Montréal.

Il est difficile de mesurer le degré de réussite de ces opérations parce qu'il faut d'abord connaître la taille de l'iceberg. Nous pouvons nous reporter à ce qui a été fait dans d'autres pays et nous savons que nous pourrions faire encore davantage. En outre, nous avons au Canada des défis à relever en ce qui a trait à la contrefaçon. Nous devons élargir la portée des dispositions de la loi afin de faire obstacle aux nouvelles méthodes de blanchiment d'argent.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Je partage votre souci parce que je suis loin d'être convaincu qu'on en fait assez.

J'ai vu qu'une somme de 62 millions de dollars additionnels a été investie à la GRC. Mais même la GRC a dit, il y a quelques semaines, qu'ils sont en retard sur toutes les mesures nécessaires. Ils ont expliqué qu'ils débutent, qu'ils s'organisent et qu'ils vont y arriver éventuellement, mais le problème est très sérieux et j'espère qu'on va y arriver.

Lorsqu'on compare nos statistiques avec celles d'autres pays, j'ai vraiment l'impression que nous sommes très en retard comparativement aux États-Unis. Évidemment, leur économie est douze fois plus importante que la nôtre, mais cela m'inquiète tout de même.

En ce qui concerne les avocats, nous espérons que les règlements seront adéquats. Vous nous avez dit qu'il faut s'attendre des avocats qu'ils agissent légalement. J'ajouterais que j'espère que tous les citoyens du Canada agiront légalement.

Quand un comité de discipline doit agir contre un des membres du Barreau, qui n'a pas agi correctement, la punition n'est pas très sévère. Je crains que les conséquences ne soient pas très sérieuses envers ceux qui commettent une infraction. Il faudrait faire quelque chose pour que les conséquences soient plus graves pour ceux qui commettent une offense à nos règlements et nos lois.

judges regarding this? We want to show them that an offence against the monetary system is very serious.

[English]

**Mr. Flaherty:** I am hesitating in my response because I am thinking about ongoing initiatives. The Bank of Canada is working with people in public office to try to educate them about the seriousness of white collar crime, money laundering, counterfeiting and the scope of those challenges in Canada. I take your suggestion seriously that education is an important function. Certainly, I would not presume to educate judges on the subject but I am sure if we make information available, they would welcome it.

**Senator Fitzpatrick:** On the number of charges, can you tell us how many convictions have resulted? Do you have an estimate of how many money laundering crimes might have taken place. It is a great big world full of this kind of activity. Have you any idea how large it truly is in terms of the number of money laundering crimes taking place on a daily or yearly basis?

**Mr. Flaherty:** I would be speculating if I did not speak to the statistics that we have. I am told that the Department of Justice Canada keeps statistics on the number of prosecutions but not on the results, which is rather remarkable.

**Senator Fitzpatrick:** It might be a good idea to find out the results.

**Mr. Flaherty:** I agree, and I will look into that.

**Senator Moore:** I want to go back to the response of Ms. Lafleur with regard to the regulations from the Department of Finance. Ms. Lafleur, you said that no regulations for the changes proposed by Bill C-25 have been prepared. Is that correct?

**Ms. Lafleur:** I said that none are ready to be or have been pre-published.

**Senator Moore:** Have they been prepared?

**Ms. Lafleur:** Some of the drafting work is ongoing.

**Senator Moore:** Are you halfway or nearly ready? If this bill were passed today, would you be ready to go with the regulations within one week?

**Ms. Lafleur:** No, we would like it to be as early as possible in the new year for pre-publication. In some cases we need the authority provided in the bill to do that. The regulations will go forward in batches of two or three sets. We need to sequence the work. They will not happen all at once.

**Senator Moore:** Do you consult with interested stakeholders with respect to each "batch," as you put it?

**Ms. Lafleur:** Yes.

**Senator Moore:** What categories are you talking about?

Y a-t-il un moyen pour éduquer les juges en ce sens pour leur démontrer qu'une infraction contre le système monétaire est très grave?

[Traduction]

**M. Flaherty :** J'hésite dans ma réponse parce que je songe à des initiatives en cours. La Banque du Canada travaille de concert avec des titulaires de charge publique afin de les sensibiliser à la gravité des crimes dans les milieux d'affaires, du blanchiment d'argent, de la contrefaçon et de l'ampleur du problème au Canada. Vous avez raison de dire que les campagnes de sensibilisation jouent un rôle important. Je n'oserais certainement pas prétendre sensibiliser les juges au problème, mais je suis convaincu que si nous diffusons de l'information, ils la recevront volontiers.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Pouvez-vous nous dire combien d'accusations se sont soldées par des condamnations? Avez-vous une idée du nombre de crimes liés au recyclage des produits de la criminalité qui ont pu être commis? Ce genre d'activités est très répandu dans le monde entier. Avez-vous une idée de l'ampleur du problème et du nombre de crimes de recyclage des produits de la criminalité commis tous les jours ou tous les ans?

**M. Flaherty :** Je ne ferais que spéculer si je ne m'en tenais pas aux statistiques dont je dispose. On me dit que le ministère de la Justice tient des statistiques sur le nombre de poursuites intentées mais non sur les résultats, ce qui est assez étonnant.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Ce serait peut-être une bonne idée de vérifier quels ont été les résultats.

**M. Flaherty :** Je suis d'accord et je vais me renseigner.

**Le sénateur Moore :** J'aimerais revenir à la réponse que Mme Lafleur a donnée concernant les règlements que prépare le ministère des Finances. Madame Lafleur, vous avez dit que les règlements reflétant les modifications proposées dans le projet de loi C-25 n'ont pas été préparés. Est-ce exact?

**Mme Lafleur :** J'ai dit qu'aucun règlement n'est prêt ou n'a été prépublié.

**Le sénateur Moore :** Ont-ils été élaborés?

**Mme Lafleur :** Les travaux de rédaction se poursuivent dans certains cas.

**Le sénateur Moore :** Sont-ils à moitié terminés ou presque terminés? Si le projet de loi était adopté aujourd'hui, seriez-vous prêts à publier les règlements d'ici une semaine?

**Mme Lafleur :** Non, nous voudrions qu'ils soient prêts à être prépubliés le plus tôt possible dans la nouvelle année. Dans certains cas, nous devons attendre l'adoption des dispositions habilitantes du projet de loi. Les règlements seront publiés en lot de deux ou trois. Nous devons procéder de façon systématique. Ils ne seront pas publiés en bloc.

**Le sénateur Moore :** Consultez-vous les intéressés pour chaque « lot » comme vous les avez appelés?

**Mme Lafleur :** Oui.

**Le sénateur Moore :** De quelles catégories parlez-vous?



**Ms. Lafleur :** A number of regulations will relate to the provisions for enhanced due diligence and record keeping and will likely be in the first batch of regulations. There will be regulations related to the new money service business registration system and the relevant details. There will be regulations to bring in new reporting sectors, such as dealers in precious metals and gemstones.

**Ms. Hemmings :** There will also be regulations on the administrative money penalty scheme.

**Senator Moore :** Minister, at page 4 of your remarks, you talk about "suspicious attempted transactions" and that "FINTRAC will be providing guidance to reporting entities on indicators of these types transactions." Do we know if FINTRAC has prepared its guidelines? When will FINTRAC publish those guidelines?

**Mr. Flaherty :** I cannot give you the answer to that question right now, but I understand FINTRAC is testifying next.

**Senator Moore :** Have you had any discussions with them about their guidelines?

**Mr. Flaherty :** No.

**Senator Moore :** Senator Tkachuk asked about \$7,500 threshold. Is \$10,000 the right level? Was that number arrived at in discussion with the other 30-some members of the task force? How did you arrive at that number? Has it been reviewed? Is it appropriate? Should it be lower?

**Mr. Flaherty :** The \$10,000 figure is consistent with international partners taking cash between countries. I sincerely invite honourable senators to look into this whole issue with respect to the lawyers as thoroughly as you are able and to give advice on the subject, because it concerns me as well as it obviously concerns a number of honourable senators here today.

**Senator Moore :** I do not raise that number as a matter of concern with members of the bar. They are officers of the court, and they take an oath. There are huge penalties, as you say. A lawyer could be denied the opportunity to practice and earn a living, which is the ultimate sanction. I am wondering about this \$10,000 figure. You indicate that \$7,500 was used in establishing the model with the bar societies, the lower the better. Do we go back at any time to our other 32 members of the task force and say we think \$7,500 would be a better number? How do we do that, or do we do that?

**Ms. Lafleur :** The Financial Action Task Force on Money Laundering has not dictated what it considers large cash transactions. Different countries have gone with different thresholds. The Americans use \$10,000 as their threshold. The Canadian standard is about as low as it goes with the Americans and the lower the better, as you say. You are right that maybe at some point the financial action task force may need to look at the different thresholds used by different countries to ensure that

**Mme Lafleur :** Un certain nombre de règlements concernent les dispositions relatives à la vigilance accrue et à la tenue de documents et formeront vraisemblablement le premier lot. D'autres règlements concerneront de nouveaux régimes d'enregistrement des entreprises de transfert de fonds et les détails connexes. Il y aura des règlements visant les nouvelles entités déclarantes, dont ceux qui vendent des métaux précieux et des pierres précieuses.

**Mme Hemmings :** Il y aura aussi des règlements concernant le régime de sanctions administratives et pécuniaires.

**Le sénateur Moore :** Monsieur le ministre, à la page 5 de votre exposé, vous parlez des « tentatives d'opérations douteuses » et vous ajoutez que « le CANAFE conseillera les entités déclarantes au sujet des indicateurs de ce genre d'opérations ». Savez-vous si le CANAFE a déjà élaboré ses lignes directrices? Quand le CANAFE les publiera-t-il?

**M. Flaherty :** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question maintenant, mais je crois savoir que les représentants du CANAFE sont vos prochains témoins.

**Le sénateur Moore :** Avez-vous discuté avec le CANAFE de ses lignes directrices?

**M. Flaherty :** Non.

**Le sénateur Moore :** Le sénateur Tkachuk vous a interrogé au sujet du seuil de 7 500 \$. Est-ce que 10 000 \$ c'est un seuil approprié? Est-ce que ce montant a été retenu lors de discussions avec la trentaine d'autres membres du GAFI? Comment avez-vous choisi ce chiffre? A-t-il été révisé? Est-ce le bon seuil? Devrait-il être abaissé?

**M. Flaherty :** Le seuil de 10 000 \$ est celui retenu par nos partenaires internationaux en ce qui concerne le transfert d'espèces entre pays. J'invite sincèrement les sénateurs à faire un examen aussi approfondi que possible de la question du secret professionnel et à me faire part de leur avis puisque cette question vous préoccupe manifestement autant qu'elle me préoccupe.

**Le sénateur Moore :** Je n'ai pas posé ma question sur le seuil en raison des préoccupations des membres du barreau. Ce sont des officiers de justice et ils prêtent serment. Comme vous l'avez dit, les pénalités sont très lourdes. Un avocat pourrait perdre le droit de pratiquer et de gagner sa vie, ce qui est la sanction la plus lourde possible. Je m'interroge au sujet de ce seuil de 10 000 \$. Vous avez dit que le seuil est de 7 500 \$ selon le modèle retenu par les barreaux et que plus le seuil est bas mieux ce sera. Consultons-nous de temps à autre les 32 autres membres du Groupe d'action financière pour leur dire, par exemple, que ce serait préférable que le seuil soit de 7 500 \$? Comment procédons-nous si toutefois nous prenons pareille initiative?

**Mme Lafleur :** Le Groupe d'action financière n'a pas formulé de recommandation sur ce qui constitue des opérations importantes en espèces. D'autres pays ont choisi des seuils différents. Les Américains ont fixé le seuil à 10 000 \$. La norme canadienne fixe l'un des seuils les plus bas, comme les Américains, et plus le seuil est bas, mieux c'est, comme vous le dites. Vous avez raison de dire qu'il faudra peut-être que le Groupe d'action financière se penche un jour sur les seuils fixés par différents pays

there is more consistency. It might be wise to lower that threshold. At this time, given the exchange rates, everybody is more or less in the same ballpark.

**Senator Moore:** Maybe I will have a more detailed discussion with FINTRAC on that subject.

**The Chairman:** I have a few questions, minister, and then we will allow you to go.

We agree with you, minister, that this is a grave situation worldwide. My own experience with talking to parliamentarians in Europe has been that this is a serious problem. All Parliaments are taking it seriously, in the Western world, at least. I discovered, to my amazement that they consider it and we consider it, having difficulty outlining the scope of the problem but being described as one of the second or third largest businesses in the world — illicit transactions and money laundering. It is a huge problem worldwide, and we are delighted that Canada will now take the lead on this important issue. I think it is important we do so. We commend you and the department for that work.

We made our interim report and anecdotally, after its completion, we discovered a number of other scams. As you said, the criminal mind is very nimble. As we close a loophole, another one opens up. The ministry and this committee must be ever diligent. We must ensure that Canada is not a haven for criminal activity.

Let me ask you two brief questions based on the anecdotal information we received after our interim report. Is the legislation sufficient to deal with the automobile scam or, in its regulatory power that will come under the committee after the act is proclaimed, will it be able to capture automobile scams? I will not get into the details of it. The department probably knows the details because this information is publicly available.

**Mr. Flaherty:** Yes, it is a matter for future review.

**The Chairman:** Are the powers under the proposed legislation sufficient to allow you to move quickly under regulation if you see this is a problem?

**Mr. Flaherty:** I am advised that we could do it through regulation if the bill is passed.

**The Chairman:** I raise this because these are issues that unfortunately we did not get to as a result of our study.

Another anecdotal problem is insurance. I know you have regulatory power because insurance companies are, in effect, financial institutions, and there is some regulatory power in the bill to deal with that. Have you looked at this question? Has the department looked at this question? Will the regulations, if not

afin d'assurer une plus grande cohérence. Il serait peut-être bon d'abaisser le seuil. À l'heure actuelle, étant donné le taux de change, les seuils sont plus ou moins comparables.

**Le sénateur Moore :** J'approfondirai peut-être la question avec le CANAFE.

**Le président :** J'aimerais poser quelques questions, monsieur le ministre, après vous serez libre de partir.

Nous convenons avec vous, monsieur le ministre, que la situation est grave dans le monde entier. Les entretiens que j'ai eus avec des parlementaires en Europe m'ont fait comprendre la gravité du problème. Tous les parlementaires prennent au sérieux la situation, du moins dans le monde occidental. J'ai découvert, à ma grande surprise, que même si nous sommes tous conscients de la gravité du problème, nous avons du mal à en mesurer l'ampleur si ce n'est pour dire que les opérations illicites et le blanchiment d'argent constituent la deuxième ou troisième activité économique en importance dans le monde. Le problème est immense dans le monde entier et nous sommes enchantés que le Canada assume maintenant le leadership dans cet important dossier. J'estime qu'il est important que nous le fassions. Nous vous félicitons ainsi que le ministère du travail que vous faites.

Nous avons préparé notre rapport provisoire et, je signale en passant, que dès qu'il a été terminé nous avons découvert l'existence d'un certain nombre d'autres manœuvres frauduleuses. Comme vous l'avez dit, les criminels sont très ingénieux. Dès que nous fermons une échappatoire, ils en trouvent une autre. Le ministère et le comité doivent être prêts à agir à tout moment. Nous devons éviter que le Canada ne devienne un paradis pour les criminels.

Permettez-moi de vous poser deux courtes questions au sujet de renseignements anecdotiques que nous avons reçus après la parution de notre rapport provisoire. La loi ou les règlements qui seront pris une fois la loi proclamée seront-ils suffisants pour mettre fin à l'arnaque des voitures? Je ne vais pas entrer dans les détails. Le ministère connaît sans doute très bien les détails puisque l'information est du domaine public.

**M. Flaherty :** Oui, c'est un problème sur lequel nous devons nous pencher à l'avenir.

**Le président :** Les pouvoirs que confère la loi modifiée seront-ils suffisants pour vous permettre d'agir en vertu des règlements si vous constatez l'existence d'un problème?

**M. Flaherty :** On me dit que nous pourrions agir en vertu des règlements si le projet de loi est adopté.

**Le président :** Je soulève la question parce que, malheureusement, nous n'avons pas eu le temps de les examiner dans le cadre de notre étude.

Selon certains, il y a aussi des manœuvres frauduleuses dans le secteur des assurances. Je sais que vous possédez le pouvoir réglementaire d'agir puisque les compagnies d'assurances sont à toutes fins pratiques des institutions financières et que le projet de loi vous habilite à agir. Avez-vous examiné la question? Le

covered specifically in the bill, be able to deal with insurance scams?

**Ms. Lafleur:** Does your question concern the life sector or the property and casualty sector?

**The Chairman:** My question concerns the life sector.

**Ms. Lafleur:** The life sector is already covered by the regime. The property and casualty sector is not, because the risk assessments indicated a very limited scope for risk in that sector. As the legislation provides for regular reviews, we continue to update those risk assessments. We have not identified any significant risks in that sector at this time.

**The Chairman:** I assume that because of the regulatory power of the ministry, you will have an opportunity to discuss this with the corporations that deal with this activity. We hope you do that. We understand that we cannot be pluperfect here, but we can certainly have an oversight and put those companies on notice that this is a problem. Once we do that, minister, I think that may help you and your ministry and the prosecutorial arm to deal with this problem.

**Mr. Flaherty:** We deal with them regularly in any event, as you know, so that will be something we can discuss with them.

**The Chairman:** Let me ask a question that I think was asked but not clearly responded to. This is regarding the disclosure of information by FINTRAC to the Communications Security Establishment.

The Privacy Commissioner has questioned the need for this provision. Sharing information with the Communications Security Establishment would cast, he feels, suspicion on individuals, with the result individuals would be subject to enhanced surveillance, which would feedback to the RCMP, CSIS and perhaps FINTRAC. The Privacy Commissioner believes, and I hope this is not out of context, that if the RCMP or CSIS wants to provide this information to CSE regarding possible surveillance, it should do so directly. Would you care to comment on this for the purpose of the record? We are hearing the Privacy Commissioner next week, and it will be very important for us to have your take on that.

**Ms. Lafleur:** Are you saying a concern has been raised with FINTRAC being able to disclose certain information to CSE where there are matters of potential national security?

**The Chairman:** No. It is with respect to casting suspicion on individuals that would be subject to enhanced security. The question is can that be fed directly to CSE as opposed to doing it through FINTRAC?

ministère a-t-il examiné la question? Les règlements vous habilitent-ils à agir dans le cas des arnaques dans le secteur de l'assurance même s'il n'en est pas expressément question dans le projet de loi?

**Mme Lafleur:** Votre question concernait-elle l'assurance-vie ou l'assurance générale?

**Le président:** Ma question concerne le secteur de l'assurance-vie.

**Mme Lafleur:** Le régime s'applique déjà aux compagnies d'assurance-vie. Le secteur des assurances tous risques n'est pas visé puisque nos évaluations ont révélé qu'il présente très peu de risques. Comme la loi prévoit des examens périodiques, nous continuons de mettre à jour nos évaluations du risque. Pour l'instant, ce secteur ne présente pas de risques significatifs.

**Le président:** Je suppose qu'en raison du pouvoir de réglementation du ministère, vous aurez l'occasion d'en discuter avec les sociétés d'assurances afin de régler le problème. Nous espérons que vous le ferez. Nous savons que nous ne pouvons pas être plus que parfaits, mais nous pouvons certainement mettre en place un régime de surveillance et informer les sociétés du problème. Quand cela aura été fait, monsieur le ministre, je pense que cela vous aidera, vous et votre ministère, ainsi que la poursuite publique, à vous attaquer au problème.

**M. Flaherty:** Nous les rencontrons régulièrement de toute façon, comme vous le savez, et nous pourrions donc en discuter avec les sociétés en question.

**Le président:** Permettez-moi de vous poser une question qui l'a déjà été sans toutefois qu'on ait obtenu une réponse claire. Il s'agit de la divulgation d'information par le CANAFE au Centre de la sécurité des télécommunications.

La commissaire à la protection de la vie privée a mis en doute la nécessité de cette disposition. Elle estime que le partage d'informations avec le Centre de la sécurité des télécommunications éveillerait des doutes au sujet de certaines personnes qui seraient alors assujetties à une surveillance accrue susceptible d'éveiller l'intérêt de la GRC, du SCRS et peut-être même du CANAFE. La commissaire à la protection de la vie privée croit, et j'espère ne pas dénaturer son propos, que si la GRC ou le SCRS souhaitent transmettre ces renseignements au CST dans le contexte d'une éventuelle surveillance, ils devraient le faire directement. Pourriez-vous réagir aux fins du compte rendu? Nous recevons la commissaire à la protection de la vie privée la semaine prochaine et c'est très important que nous connaissions votre avis à cet égard.

**Mme Lafleur:** Vous dites-vous que certains s'inquiètent de la possibilité que le CANAFE divulgue certains renseignements au CST dans le cadre d'affaires touchant à la sécurité nationale?

**Le président:** Non. La crainte concerne le risque de susciter des doutes à l'égard de personnes qui seraient assujetties à des mesures de sécurité renforcées. Il s'agit de savoir si les renseignements peuvent être transmis directement au CST plutôt que l'être par l'entremise du CANAFE?



**Ms. Lafleur :** Whether individuals can provide information directly to the CSE?

**The Chairman :** Yes.

**Ms. Lafleur :** I do not think there is anything that prevents it. We do not need legislation to enable that.

**The Chairman :** We are looking at clause 26 of the bill. To be clear, I am trying to answer my own question. We received this comment from the Privacy Commissioner, and I will give it directly to you.

The Privacy Commissioner commented:

The bill proposes to allow FINTRAC to share information with the Communications Securities Establishment if it determines that the information is relevant to the mandate of CSE in paragraph 273.64(1)(a) of the National Defence Act.

The paragraph the commissioner refers to states:

to acquire and use information for global information infrastructure for the purpose of providing foreign intelligence in accordance with the government's intelligence priorities.

The commissioner continues:

The act allows FINTRAC to share the information with the RCMP, CSIS and the Canadian Revenue Agency, the Canada Border Services Agency, Citizenship and Immigration to investigate and, presumably prosecute, money laundering, terrorist financing, tax evasion, fraud and other offences. However, CSE is not an investigation or enforcement agency and any information shared with CSE cannot be used for enforcement purposes. CSE can, however, conduct surveillance and sharing information with CSE may simply cast suspicion on individuals with the likely result that they will be subject to increased surveillance or above the surveillance, or and above the surveillance inherent in the scheme as a whole. Any information obtained by CSE as a result of its intelligence gathering activities could then be disclosed to the RCMP or CSIS and potentially fed back to FINTRAC via the RCMP's ability to voluntarily provide information to FINTRAC. We question the need for this provision. If the RCMP or CSIS wants to provide information to CSE re: possible surveillance targets it should do so directly.

That is in the written request that you received from the Privacy Commissioner. Frankly, I think the commissioner is saying that we should not allow the information to be fed back to the RCMP that would not come through the front door.

**Mr. Flaherty :** There is a standard whereby FINTRAC must act reasonably and must act on the reasonable belief that the information they have relates to terrorism and money

**Mme Lafleur :** Est-ce que des personnes peuvent transmettre des renseignements directement au CST?

**Le président :** Oui.

**Mme Lafleur :** Je crois que rien ne l'interdit. Nous n'avons pas besoin d'une loi spéciale pour l'autoriser.

**Le président :** Nous examinons l'article 26 du projet de loi. J'essaie de trouver une réponse à ma propre question. Nous avons reçu ce commentaire de la commissaire à la protection de la vie privée et je vais en vous donner lecture.

La commissaire à la protection de la vie privée dit ceci :

Par exemple, le projet de loi propose que le CANAFE soit autorisé à transmettre des renseignements au Centre de la sécurité des télécommunications (CST) s'il détermine que les renseignements sont pertinents au mandat du Centre tel qu'énoncé à l'alinéa 273.64(1)a) de la Loi sur la défense nationale.

L'alinéa que mentionne la commissaire stipule :

acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir du renseignement étranger, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement;

La commissaire poursuit :

La Loi permet au CANAFE de transmettre des renseignements à la GRC, au SCRS, à l'Agence du revenu du Canada, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à Citoyenneté et Immigration Canada dans le but de faire enquête et, présument, d'intenter des poursuites au sujet du blanchiment d'argent, du financement d'activités terroristes, de fraude, d'évasion fiscale et d'autres infractions. Le CST n'est pas un organisme d'enquête ou d'exécution de la loi et, contrairement aux agences mentionnées ci-dessus, il ne peut utiliser l'information qu'il reçoit du CANAFE à cette fin. Cependant, le CST peut utiliser cette information pour assujettir des personnes à une surveillance accrue — outre la surveillance intrinsèque au régime anti-blanchiment de capitaux — et tout renseignement obtenu par le CST peut alors être transmis à la GRC, au SCRS, voire à des agences étrangères et pourrait même retourner au CANAFE par l'entremise de la GRC qui peut, à son gré, fournir des renseignements au CANAFE. Nous nous interrogeons sur la nécessité d'une telle disposition. Si la GRC ou le SCRS veut fournir de l'information au CST concernant des cibles possibles de surveillance, ces organisations devraient le faire directement.

Voilà ce que dit la requête que vous avez reçue de la commissaire à la protection de la vie privée. Bien franchement, je pense que la commissaire dit que nous ne devrions pas permettre que les renseignements soient retransmis à la GRC s'ils n'auraient pas pu l'être directement.

**M. Flaherty :** En vertu des normes, le CANAFE doit agir de façon raisonnable s'il a des raisons de croire que les renseignements qu'il possède concernent le terrorisme et le

laundering before they pass it on to anyone else. FINTRAC does not have to pass it on to anyone else. The other large point is that FINTRAC is independent and arm's length from law enforcement in Canada.

**The Chairman:** Having heard your answer, I take it that the Privacy Commission can, at any time, make a spot check and investigation on any matter that the commissioner deems important. There is that interim check at any time before its two-year review. We certainly welcome that.

**Mr. Flaherty:** I think that is an important safeguard for Canadians, yes.

**The Chairman:** If I can sum up the safeguards, as I understand them — because I think it is important for the Privacy Commissioner to respond, as he will be here — we have these safeguards for the rights of the individual Canadian.

First, we have the ministry itself. You have told us that FINTRAC reports to you and, therefore, this is a concern for you and your ministry. Second, we have the safeguard with respect to FINTRAC itself acting reasonably within the confines of the law. We then have the ability of the Privacy Commissioner to respond to spot checks at any time on anything the commission feels is inappropriate. Finally, we have the two-year review that will allow this committee to deal with it in a formal way because that would be a report to Parliament. The ultimate test would be the five-year review, when we can examine any inappropriate conduct on behalf of any agency that is the subject matter of this bill.

Is that a fair summary of the protection the public would have to protect its privacy?

**Mr. Flaherty:** Yes, and in addition, there are the criminal penalties for any unauthorized use or disclosure of the personal information under FINTRAC's control and the reality that FINTRAC and its employees are immune to subpoenas or other forms of compulsory process, except in respect of money laundering in terrorist financing investigations and prosecutions.

**The Chairman:** The final question for you, minister, is a concern this committee has with respect to prosecutions. Senator Angus referred to our meetings in New York with the Manhattan district attorney, a very iconic figure in the United States, Mr. Morgenthau, who spent time with the committee because he was interested in our work. This committee is concerned with the question that Senator Massicotte raised, namely, the question of white collar crime. This fits into that category in an overlapping way.

Minister, are you satisfied that the prosecutorial arm to surveil this legislation is sufficient in terms of funding as well as expertise?

recyclage des produits de la criminalité avant qu'il ne transmette ces renseignements à une autre entité. Le CANAFE n'est pas tenu de communiquer ces renseignements à d'autres. L'essentiel à retenir, c'est que le CANAFE est un organisme indépendant sans lien de dépendance avec les organismes d'application de la loi au Canada.

**Le président :** Compte tenu de votre réponse, j'en conclus que la commissaire à la protection de la vie privée peut, à tout moment, effectuer une visite inopinée ou faire enquête sur toute question qu'elle juge importante. Il y a donc cette possibilité d'intervention avant l'examen prévu aux deux ans. Nous en sommes très heureux.

**M. Flaherty :** Je pense que c'est une mesure de sauvegarde importante pour les Canadiens, oui.

**Le président :** Si je peux résumer les mesures de sauvegarde, telles que je les ai comprises — car je crois qu'il est important que la commissaire à la protection de la vie privée nous dise ce qu'elle en pense — mises en place pour protéger les droits des Canadiens.

D'abord, il y a le ministère lui-même. Vous nous avez dit que le CANAFE relève de vous et que vous et votre ministère êtes en mesure d'intervenir. Deuxièmement, il y a le fait que le CANAFE doit agir de façon raisonnable dans les limites de la loi. Ensuite, la commissaire à la protection de la vie privée peut intervenir en effectuant en tout temps des visites inopinées pour examiner une pratique qu'elle juge inappropriée. Enfin, il y a l'examen tous les deux ans qui permettra au comité de faire un examen en bonne et due forme qui serait suivi d'un rapport au Parlement. Et en bout de ligne, il y a l'examen quinquennal qui nous permet d'examiner tout agissement inapproprié de la part du Centre qui fait l'objet de ce projet de loi.

Est-ce un résumé juste des mesures de sauvegarde qui existent pour protéger la vie privée des Canadiens?

**M. Flaherty :** Oui, et il y a en plus les sanctions pénales pour toute utilisation ou divulgation non autorisée des renseignements personnels que possède le CANAFE et le fait que le CANAFE et ses employés ne peuvent être sommés à comparaître et ne sont assujettis à aucune autre procédure contraignante sauf en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites relatives au recyclage des produits de la criminalité et aux activités de financement du terrorisme.

**Le président :** Une dernière question, monsieur le ministre, au sujet des poursuites qui préoccupent ce comité. Le sénateur Angus a évoqué les rencontres que nous avons eues à New York avec le procureur du district de Manhattan, M. Morgenthau, figure emblématique aux États-Unis, qui a passé du temps avec les membres du comité parce qu'ils s'intéressent à nos travaux. Le comité est préoccupé par la question qu'a soulevée le sénateur Massicotte, à savoir celle du crime dans les milieux d'affaires. Les deux questions se chevauchent.

Monsieur le ministre, êtes-vous convaincu que la poursuite publique a le financement et le savoir-faire voulus pour veiller à la bonne application de cette loi?

**Mr. Flaherty:** You can probably guess what I will say about funding. I will say yes, because of the allocation in the budget this year of \$64 million. That allocation was made as a result of the very serious concern that the Government of Canada has with respect to money laundering and anti-terrorist financing. It is a substantial contribution.

Can we do better on the prosecution side? I will not speak for the Minister of Justice, but I know he feels strongly that we must be diligent on the prosecutorial side. When I look at the numbers, I think perhaps more could be done on the prosecution side. I welcome your advice about your meetings with the district attorney in New York.

**The Chairman:** Let me provide a quick rebuttal. We asked Mr. Morgenthau what the budget was for his white-collar crime unit. I think it was \$60-\$70 million for New York for the Manhattan district attorney on this aspect alone. If you did a rough comparison in terms of the size of our economy to their economy, I would think this is something that you may give continuing consideration to. This committee will be looking at this question through every measure we deal with. We are not happy with the prosecutorial arm, as Senator Massicotte has said. We will allow the RCMP and FINTRAC to respond, but this is something we are interested in and, hopefully, you will be as well.

**Mr. Flaherty:** Yes.

**Senator Goldstein:** I have an observation. In the course of your remarks a few moments ago, you spoke about one of the safeguards the fact that there must be reasonable grounds to believe that money laundering has occurred or may occur. I think the criterion in the act is reasonable suspicion that it is occurring. That is quite a different threshold than reasonable grounds to believe.

**Mr. Flaherty:** I am advised that it is reasonable grounds to suspect.

**Senator Goldstein:** Yes. Some of us have expressed some concern about that. I guess we will have occasion to deal with it when we speak to representatives of FINTRAC.

**The Chairman:** Minister, thank you very much. I know you have stayed well over your allotted time. I appreciate that and appreciate the information we have received from you and your department. As I say, we welcome your invitation for us to have an ongoing role in this matter. We are concerned about Canada and we want to ensure there is no sign outside that says Canada is a safe haven for money laundering and illicit conduct. We will do our best to help you and the public interest to maintain a safe and secure economy that has integrity and honesty.

**Mr. Flaherty:** Thank you.

**M. Flaherty :** Vous devinez sans doute ce que je vais dire au sujet du financement. Je répondrai oui parce que nous avons affecté dans le budget de cette année une somme de 64 millions de dollars. Cette affectation témoigne de l'importance que le gouvernement du Canada attache à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. C'est une contribution considérable.

Pouvons-nous faire mieux pour ce qui est de la poursuite publique? Je ne parle pas au nom du ministre de la Justice, mais je sais qu'il est convaincu que nous devons être très vigilants en ce qui a trait aux poursuites. Quand j'étudie les chiffres, je me dis que nous pourrions améliorer les résultats pour ce qui est des poursuites. J'accueillerai volontiers les conseils que vous pourrez me prodiguer comme suite à vos rencontres avec le procureur que vous avez rencontré à New York.

**Le président :** J'aimerais donner rapidement la réplique. Nous avons demandé à M. Morgenthau à combien s'élevait le budget de son unité de lutte contre le crime dans les milieux d'affaires. Il me semble que c'était entre 60 et 70 millions de dollars pour le procureur du district de Manhattan à New York pour cette seule catégorie de crime. Si vous compariez rapidement cela en fonction de la taille de nos deux économies, vous verriez, je crois, qu'il faut continuer d'améliorer les choses. Le comité se penchera sur cette question dans le cadre de tous ses travaux. Comme l'a dit le sénateur Massicotte, nous ne sommes pas satisfaits des résultats au plan des poursuites. Nous permettrons à la GRC et au CANAFE de répondre, mais c'est un sujet qui nous intéresse et qui, nous l'espérons, vous intéressera aussi.

**M. Flaherty :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** J'aimerais faire une observation. Dans le cadre de votre exposé il y a quelques instants, vous avez dit que l'une des sauvegardes tient au fait qu'il doit y avoir des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu ou qu'il pourrait y avoir blanchiment d'argent. Je crois que le critère dans la loi c'est qu'il doit y avoir des motifs raisonnables de soupçonner que c'est ce qui se passe. C'est un seuil bien différent que d'avoir des motifs raisonnables de croire.

**M. Flaherty :** On m'a dit qu'il s'agit de motifs raisonnables de soupçonner.

**Le sénateur Goldstein :** Oui. Nous sommes quelques-uns à avoir exprimé des préoccupations à cet égard. J'imagine que nous aurons l'occasion de nous pencher sur cette question quand nous rencontrerons les témoins du CANAFE.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. Je sais que vous êtes resté parmi nous plus longtemps que prévu. Je vous en sais gré et j'apprécie l'information que vous et vos fonctionnaires nous avez donnée. Comme je l'ai dit, nous sommes heureux que vous nous ayez invités à jouer un rôle continu. Nous sommes inquiets pour le Canada et nous voulons veiller à ce que rien, à l'extérieur du pays, ne donne l'impression que nous sommes un refuge pour le blanchiment d'argent et les activités illicites. Nous ferons tout en notre possible pour vous aider et pour protéger l'intérêt public et sauvegarder une économie sûre, intègre et honnête.

**M. Flaherty :** Merci.



**The Chairman:** We have taken extra time with the minister, and that was important, but we only have half an hour remaining before we must leave this room for another committee. I apologize to our witnesses.

I would ask the witnesses to limit their opening comments to allow time for the senators to ask some questions.

We are here to continue our review of an act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and make amendments to Bill C-25.

Please limit your opening remarks and then we will get into questions.

**Glynnis French, Deputy Director, Strategies and Partnerships, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC):** Before I begin, I will introduce my colleagues.

With me is Yvon Carrière, Mr. Mark Potter, and Jim Butcher.

*[Translation]*

We are glad to be back before the committee members today to discuss the importance of the provisions of Bill C-25 for FINTRAC and for the entire Canadian plan designed to fight money laundering and the funding of terrorist activities.

*[English]*

We appreciate the committee's study of the legislation. The support you lend in an effort to improve Canada's capacity to combat money laundering and terrorist activity is encouraging and helpful. Your constructive report raised the profile of money laundering and terrorist financing on the national scene and has drawn attention to some of the challenges we face.

We are here to discuss amendments to the current regime. It is important to recognize that the existing regime is working. We have had success in the short period of time it has been in place. The regime is well-regarded by international counterparts.

FINTRAC makes an important contribution to that success. In our annual report tabled two months ago, in 2005-06 we produced 168 case disclosures of suspect financial activity involving more than \$5 billion in transactions. Since FINTRAC began five years ago, we have made 610 case disclosures involving transactions valued at over \$8 billion. We are gratified that

**Le président :** Nous avons pris un peu plus de temps avec le ministre, et c'était important de le faire, mais il ne nous reste plus qu'une demi-heure avant que nous devions céder la salle à un autre comité. Je prie nos témoins de m'en excuser.

J'inviterais nos témoins à limiter la durée de leur exposé liminaire afin que les sénateurs aient le temps de poser quelques questions.

Le comité poursuit son examen de la Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et apportant des amendements au projet de loi C-25.

Veuillez limiter la durée de votre exposé liminaire et nous passerons ensuite aux questions.

**Glynnis French, sous-directrice, Stratégies et Partenariats, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE):** Avant de commencer, j'aimerais vous présenter mes collaborateurs.

M'accompagnent aujourd'hui Yvon Carrière, Mark Potter et Jim Butcher.

*[Français]*

Nous sommes heureux d'être de retour devant les membres du comité aujourd'hui afin de discuter de l'importance des dispositions du projet de loi C-25 pour le CANAFE et pour l'ensemble du programme canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes.

*[Traduction]*

Nous apprécions l'étude sérieuse dont a fait l'objet ce projet de loi par les membres du comité. L'appui que vous nous avez accordé dans les efforts que nous déployons afin d'améliorer de façon continue la capacité du Canada à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes s'est avéré encourageant et utile. De plus, nous vous sommes très reconnaissants du rapport constructif qui a permis de mieux faire connaître sur la scène nationale les problèmes que sont le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, mettant à jour certains des principaux défis que nous devons relever.

Bien que nous soyons ici aujourd'hui afin de discuter des modifications à apporter au système actuel, nous croyons qu'il est également important de commencer par reconnaître que ce système fonctionne déjà bien. Nous avons été témoins de succès tangibles au cours de la période relativement courte depuis sa mise en œuvre et nous savons qu'il fait l'objet du respect de nos homologues internationaux.

Nous sommes fiers du fait que le CANAFE ait participé de façon importante à ce succès. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport annuel, présenté il y a deux mois, en 2005-2006, nous avons communiqué 168 cas d'activités financières douteuses et concernant plus de 5 milliards de dollars en opérations. En fait, depuis la création du CANAFE, il y a cinq ans, nous avons

financial intelligence contributed by FINTRAC is reflected in investigations, charges, and prosecutions.

As noted in your report, methods used to launder money and finance terrorism are changing, international standards are rising, and all countries are expected to meet them. It is necessary to make amendments to the legislative framework. FINTRAC believes the bill is consistent with the committee's recommendations.

From an operational perspective, there are three elements to the proposed legislative package that are important to FINTRAC. These are: Expanding coverage of the act to new entities and professions, strengthening the deterrence provisions of the act, and expanding the range of information that FINTRAC may disclose.

Bill C-25 will expand the coverage of the anti-terrorist financing regime by bringing additional business sectors within the ambit of the legislation and regulations; for example, the legal profession and dealers in precious metals and stones. These sectors are vulnerable to money laundering. Their inclusion will strengthen Canada's efforts to combat money laundering and terrorist activity financing.

The bill will strengthen the deterrence component of the regime by creating a registry for money services businesses and establishing a system of administrative monetary penalties. These proposed measures will improve compliance with essential reporting, record-keeping, and client identification provisions of the law. This will contribute to FINTRAC's analysis and strengthen the deterrence of money laundering in Canada.

*[Translation]*

Third, Bill C-25 will enhance the information that FINTRAC can disclose to law enforcement and national security organizations, by broadening the nature of the information it can disclose while carefully protecting the privacy rights of Canadians. This will meet the needs of law enforcement organizations and they will be able to make better use of FINTRAC's main product.

communiqué un total de 610 cas concernant des opérations totalisant un peu plus de 8 milliards de dollars. Nous notons avec satisfaction que, de plus en plus, les renseignements financiers fournis par le CANAFE sont utiles à des enquêtes, à des accusations et à des poursuites.

Comme vous l'avez noté dans votre rapport, les méthodes utilisées pour recycler les produits de la criminalité et pour financer les activités terroristes sont en constante évolution et les normes internationales que doivent respecter tous les pays sont de plus en plus élevées. Afin de tenir compte de ces changements, il est nécessaire d'apporter certaines modifications au cadre législatif. Nous sommes heureux d'affirmer que, selon le CANAFE, le projet de loi tient compte des recommandations du comité visant à atteindre ses objectifs.

Du point de vue opérationnel, les modifications législatives présentent trois aspects qui sont particulièrement importants pour le CANAFE. Ce sont l'assujettissement de nouvelles entités et professions à la loi; le renforcement des mesures de dissuasion comprises dans la loi; l'élargissement de la nature des renseignements que le CANAFE peut communiquer.

Le projet de loi C-25 élargit la portée du système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes en assujettissant de nouveaux secteurs d'activités à la loi et à ses règlements comme, par exemple, les courtiers en pierres et métaux précieux et les représentants de la profession juridique. Ces secteurs sont jugés vulnérables au blanchiment d'argent et leur assujettissement permettra de renforcer les efforts que déploie le Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Le projet de loi C-25 permettra de renforcer l'élément de dissuasion du système grâce à la création d'un registre des entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et d'un système de sanctions administratives pécuniaires. Les mesures proposées amélioreront le respect des principales dispositions de la loi concernant la déclaration, la tenue de documents et la vérification de l'identité des clients. Non seulement cette mesure facilitera les analyses du CANAFE, mais elle permettra de renforcer l'ensemble des mesures de dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes du Canada.

*[Français]*

Troisièmement, le projet de loi C-25 permettra d'enrichir les renseignements que le CANAFE peut communiquer aux organismes d'application de la loi et de sécurité nationale, en élargissant la nature des renseignements pouvant être compris dans ses communications tout en protégeant scrupuleusement les droits à la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. Cela permettra de combler les besoins des organismes d'application de la loi et d'améliorer l'utilité pour eux du principal produit du CANAFE.

*[English]*

I draw your attention to one aspect of the amendments. A bedrock issue to both Houses is the protection of privacy. As acknowledged in your report, the act was crafted to ensure the highest protection for personal information. It made it possible for some information to be disclosed to law enforcement to facilitate detection and deterrence of serious criminal activity. The protections begin with the nature of the institutional arrangements that establish FINTRAC as an independent and arm's length entity that receives and analyzes reported financial transaction information. It can only pass on information if particular tests are done. The information we hold cannot be accessed by outside bodies except by court-granted production order. The act provides for criminal penalties to be applied to the unauthorized disclosure.

*[Translation]*

We take our responsibility for protecting this information very seriously. As an institution, we firmly believe that protecting private information is and must be the cornerstone of an efficient system.

*[English]*

FINTRAC has and will be willing to cooperate with the Privacy Commissioner in conducting reviews of the measures taken to protect information we receive or collect. We support the amendment to the bill that mandates a biennial review.

FINTRAC is supportive of the amendments proposed in Bill C-25. The amendments will help ensure Canada's anti-money laundering and antiterrorist financing regime stays strong and effective into the future.

**Nicolas Burbidge, Senior Director, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** Chairman and honourable senators, I thank you for the opportunity to appear before you as part of your consideration of Bill C-25.

I am the head of the group at OSFI responsible for the anti-money laundering and anti-terrorist financing program, AML/ATF program. Appearing with me is my colleague, Keith Martin, who heads our AML/ATF assessment team.

We are here to say that OSFI supports the passage of Bill C-25. Early next year, Canada's adherence to international AML standards will be reviewed by the financial action task force, FATF.

*[Traduction]*

J'aimerais attirer votre attention sur un des derniers aspects de ces modifications — un point qui a particulièrement soulevé l'intérêt des deux Chambres : la protection des renseignements personnels. Comme vous le reconnaissez dans votre rapport, la loi a été soigneusement élaborée afin de garantir la meilleure protection possible des renseignements personnels tout en permettant la communication de certains renseignements aux organismes d'application de la loi afin de faciliter la détection et la dissuasion des activités criminelles graves. Le point de départ de cette protection est la nature même des ententes institutionnelles qui ont permis de faire du CANAFE une entité distincte et indépendante qui reçoit et analyse les renseignements financiers qui lui sont communiqués et qui ne peut communiquer ces renseignements que lorsque certains seuils sont atteints. Aucun organisme de l'extérieur ne peut avoir accès aux renseignements que nous détenons, sauf s'il obtient une ordonnance de production d'une cour. La loi prévoit de lourdes sanctions pénales pour la communication non autorisée de renseignements.

*[Français]*

La protection de ces renseignements est une responsabilité que nous prenons très au sérieux. À titre d'institution, nous croyons fermement que la protection des renseignements personnels est, et doit être, la pierre angulaire d'un système efficace.

*[Traduction]*

CANAFE a toujours coopéré avec le commissaire à la protection de la vie privée en effectuant des examens visant à évaluer les mesures que nous avons adoptées afin de protéger les renseignements personnels que nous recevons et recueillons. Le centre compte poursuivre cette coopération. Nous appuyons la modification visant à imposer un examen tous les deux ans.

CANAFE est tout en faveur des modifications proposées dans le projet de loi C-25. Nous croyons qu'elles permettront d'assurer la force et l'efficacité du système canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes pour l'avenir.

**Nicolas Burbidge, directeur principal, Bureau du surintendant des institutions financières Canada :** Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de me donner l'occasion de prendre part à votre examen du projet de loi C-25.

Au BSIF, je dirige le groupe chargé du programme de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou LRPC/LFAT. Je suis accompagné de M. Keith Martin, qui dirige l'équipe d'évaluation du programme LRPC/LFAT.

Nous sommes venus vous dire que le BSIF appuie fermement l'adoption du projet de loi C-25. Au début de l'an prochain, le GAFI, c'est-à-dire le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, se penchera sur la mesure dans laquelle le Canada adhère aux normes internationales en matière de LRPC.



The FATF is a multinational body that sets international standards. It uses a peer review system to evaluate its implementation in member countries. OSFI has participated in the FATF review process. We know the importance that will be attached to the contents of Bill C-25 in Canada's evaluation. A good review will reinforce the perception that Canada is a safe place for financial transactions and investments. Strong AML programs are important for a safe and sound financial system.

Bill C-25 makes important changes required by the standards and includes the requirement to report suspicious attempted transactions and identify beneficial owners of clients that are corporations of other entities. Other changes include the prohibition of account opening, if the identity of the client cannot be established and the requirement to determine whether a client is a politically exposed person. Bill C-25 includes the requirement to apply customer due diligence to higher-risk accounts and transactions and enhanced identification requirements around correspondent banking. The last change is the requirement for Canadian financial institutions to conform to Canadian regulations and standards.

*[Translation]*

These measures are not new to the federal financial sector. The large Canadian banks already follow such measures in those countries that apply these standards. Moreover, more than three years ago, FATF adopted these standards.

Consequently, the financial sector has had plenty of time to prepare for adopting such measures in Canada.

*[English]*

For the reasons provided, Bill C-25 raises the bar considerably on AML standards in Canada, and it will require increased effort and resources by the financial sector to implement. While the higher standards set out in this bill come at a cost, we believe that the alternative would cost Canadians much more in the long run. When we last appeared before this committee in May, I reviewed our adherence to world banking and insurance standards, which require the office to be able to determine whether banks and federally regulated life insurers have adequate know-your-customer policies and procedures in place. We at OSFI will continue to work with our regulated entities to ensure that these policies and procedures are robust enough to prevent financial institutions being used by criminal elements and terrorists.

Le GAFI est un organisme multinational qui établit des normes de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité à l'échelle internationale. Tous les pays qui en sont membres font régulièrement l'objet d'examen de contrôle par les pairs afin de s'assurer qu'ils appliquent ces normes comme il se doit. Ayant déjà participé aux examens de contrôle du GAFI, le BSIF connaît l'importance qui sera accordée au projet de loi C-25 lors de la prochaine évaluation du Canada. Il tient à obtenir de bons résultats pour renforcer la perception que le Canada est un endroit sûr pour faire des opérations financières et des placements. Un système financier sûr et stable s'appuie notamment sur de rigoureux programmes de LRPC.

Les changements que le projet de loi C-25 propose s'imposent pour permettre au Canada de se conformer aux normes du GAFI. Ainsi, il prévoit : l'obligation de déclarer au CANAFE toutes les tentatives de transactions douteuses; l'obligation de déterminer si les personnes auxquelles revient ultimement la propriété des clients sont des sociétés ou d'autres entités; l'interdiction d'ouvrir un compte lorsqu'il est impossible d'établir l'identité du client; l'obligation de déterminer si un client est une personne politiquement vulnérable; l'obligation d'appliquer une diligence raisonnable accrue à l'endroit des clients dont les comptes et les opérations comportent des risques plus élevés; des exigences plus serrées en matière d'identification des correspondants bancaires. L'obligation, pour les institutions financières canadiennes de se conformer aux normes et aux exigences canadiennes.

*[Français]*

Ces mesures ne sont pas chose nouvelle pour le secteur financier fédéral. Les grandes banques canadiennes se conforment déjà à des mesures semblables dans les pays qui appliquent ces normes. En outre, il y a plus de trois ans que le GAFI les a adoptées.

Par conséquent, le secteur financier a eu amplement le temps de se préparer à l'adoption de telles mesures au Canada.

*[Traduction]*

Pour toutes ces raisons, nous estimons que le projet de loi C-25 hausse considérablement la barre en matière de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité au Canada. Le secteur financier devra déployer beaucoup plus d'efforts et de ressources pour les mettre en œuvre. Même si les normes plus élevées établies dans le projet de loi C-25 ne vont pas sans frais, nous croyons que la solution de rechange coûterait à la population canadienne beaucoup plus à long terme. La dernière fois que nous avons comparu devant le comité, en mai dernier, j'avais parlé de la nécessité d'adhérer aux normes internationales de surveillance des banques et du secteur de l'assurance. Le BSIF doit être en mesure de déterminer si les banques et les sociétés d'assurance-vie fédérales appliquent des politiques et des procédures pertinentes de connaissance des clients. Nous continuerons de collaborer avec les entités que nous réglementons pour veiller à ce que ces politiques et ces procédures soient assez rigoureuses pour empêcher les criminels et les terroristes de se servir des institutions financières.

We believe the enactment of Bill C-25 will result in Canada being viewed internationally as having a strong anti-money laundering regime.

**The Chairman:** Thank you for your cogency and conciseness.

**Senator Angus:** I will address both FINTRAC and OSFI. I believe that all of you were in the room when the minister testified this afternoon. You would have heard him say that his goal would be to have Canada be best in as much as we have a high profile position on the task force. In your opinion, will Bill C-25 get us there, if enacted as drafted?

**Ms. French:** Thank you for the question. I would say, yes, this legislation does take us up a notch. We have a very robust regime but, as the minister mentioned, criminals are continually finding new ways to take advantage of the system. Both international standards and the bodies set in place to deal with the issue need to be advancing continually to ensure that they keep up with changes taking place in the marketplace. This takes us up a notch and gets us closer. It is a very robust regime.

**Mr. Burbidge:** I concur with Ms. French.

**Senator Angus:** When you say it takes us up a notch and gets us closer suggests to me that we are not there yet. The task force has its 40 basic recommendations and the nine special recommendations. To what extent will we comply in that regard?

**Ms. French:** Finance officials would agree that perfection is difficult in this area because the issues are constantly evolving. Certainly, this does meet the basic requirements established by the FATF through the 40 basic recommendations and the nine special recommendations. It does bring us into compliance. Canada will be subject to a review by the FATF. We do not anticipate that we will come out of that review with a perfect record because no country has done so. However, we believe this will take us a lot closer.

**Senator Angus:** Mr. Burbidge, in your opening statement, you said:

For the reasons provided, Bill C-25 raises the bar considerably on AML standards in Canada, and it will require increased effort and resources by the financial sector to implement.

Can you enlarge on that statement please?

**Mr. Burbidge:** Yes, Canada's banks and other financial institutions that we regulate or supervise are spending a considerable amount of resources in terms of dollars and in terms of people to implement the existing regime. There is no question that some of these new requirements will require additional effort.

En conclusion, le BSIF croit que l'adoption du projet de loi C-25 permettra au Canada de projeter l'image d'un pays qui prend très au sérieux la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité.

**Le président :** Merci de cet exposé pertinent et concis.

**Le sénateur Angus :** Ma question concerne à la fois CANAFE et le BSIF. Je crois que vous étiez tous dans la salle quand le ministre a témoigné cet après-midi. Vous l'avez sans doute entendu dire que son objectif serait de faire en sorte que le Canada obtienne les meilleurs résultats étant donné le rôle très visible que nous jouons au sein du GAFI. À votre avis, si le projet de loi C-25 est adopté en l'état, pourrions-nous atteindre l'objectif visé?

**Mme French :** Merci de votre question. Je dirais que ce projet de loi nous rapproche certainement de l'objectif. Nous avons déjà un régime très robuste mais, comme l'a dit le ministre, les criminels ne cessent de trouver de nouvelles façons d'exploiter le système. Les normes internationales et les organismes créés dans le but de mener cette lutte doivent se donner sans cesse des moyens plus performants pour ne pas être pris de vitesse par les changements qui se produisent sur le marché. Ce projet de loi nous rapproche de cet objectif. C'est un régime très musclé.

**M. Burbidge :** Je suis d'accord avec Mme French.

**Le sénateur Angus :** Quand vous dites qu'on fait un pas de plus et que cela nous rapproche de notre objectif, cela veut dire pour moi que nous n'y sommes pas encore. Le groupe de travail a fait 40 recommandations de base et neuf recommandations particulières. Dans quelle mesure saurons-nous les mettre en œuvre?

**Mme French :** Les fonctionnaires des Finances vous répondront que la perfection est difficile à atteindre dans ce domaine étant donné que les enjeux évoluent constamment. Chose certaine, ce projet de loi répond aux exigences essentielles articulées par le GAFI dans ses 40 recommandations de base et ses neuf recommandations particulières. Cette loi facilitera l'observation. Le Canada va faire l'objet d'un examen du GAFI. Nous ne nous attendons pas à sortir premiers de cet examen étant donné qu'aucun pays ne présente une fiche parfaite. Cependant, nous pensons que cette loi nous rapprochera beaucoup de notre objectif.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Burbidge, dans votre allocution liminaire, vous avez déclaré :

Pour toutes ces raisons, nous estimons que le projet de loi C-25 hausse considérablement la barre en matière de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité au Canada. Le secteur financier devra déployer beaucoup plus d'efforts et de ressources pour les mettre en œuvre.

Pouvez-vous expliciter votre pensée, s'il vous plaît?

**M. Burbidge :** Oui, les banques canadiennes et les autres institutions financières que nous réglementons ou surveillons consacrent des ressources financières et humaines considérables pour mettre en œuvre le régime existant. Il ne fait aucun doute que certaines de ces nouvelles exigences exigeront plus d'efforts de leur part.



I single them out because they are very important to bring us up to the kind of standards and measures that the FATF is expecting. I have been trained in how to evaluate compliance with FATF standards of other countries and it is an extremely complex system. There are 49 recommendations and each is broken down into numerous subtopics that cross-weave one another. It is extremely complex. As my colleague from FINTRAC has said, no country has achieved a perfect score on these requirements. The banks have invested many resources into the existing regime and are now well placed to leverage off the systems. They have their training in place in their institutions to implement these new requirements. It is not as if they are starting from scratch. Like any other regime that involves compliance, it comes at a cost. Those costs are being borne by the financial community willingly because the financial community shares the view that these measures are important and that they are required to keep up the fight against the bad guys.

**Senator Angus:** As you know, Canada has enjoyed an envious reputation in world financial circles for its banking system and services to Canadian citizens at all levels and with all means.

Do you see some negative elements in these rules and regulations that would impact negatively on banking services?

We have heard testimony in committee hearings that there has been an incredible and sudden growth in money service businesses. We have been told that there are different kinds of them across the country, such as exchange offices. They grew up as they did because the banks were vacating this service. There was too much red tape and it became too cumbersome, onerous and expensive for banks to provide bank accounts for people with low-level accounting — people who would have \$1,000 here and \$400 there that they would want to transfer to other countries. Banks have vacated the area for apparently reasonable reasons so these other businesses have grown to fill the void, apparently legitimately on the face of it. However, they became a potential source of abuse by the criminal element because they are unregulated. We have heard of all the potentially bad things about this new industry in terms of the bill regulating them and requiring registration. Could the banks be criticized for vacating the field?

**Mr. Burbidge:** We have always taken the position that banks have to make the ultimate decision as to whom they will or not provide banking services. It is quite true that over the past several years, since Canada brought in this legislation, there has been an increase in the money service business, but I think that is why the government is now bringing these measures forward in order to extend coverage to money services businesses. We do not regulate the money service business, nor will we under this bill. That will be someone else's job. However, banks are free to provide banking services to whomever they choose. No one is requiring banks to provide banking services to one particular customer or another. There is always a concern that the more regulation you

Je les mentionne parce qu'elles vont jouer un rôle très important si nous voulons atteindre le genre de normes et de mesures auxquelles le GAFI s'attend. J'ai été formé pour évaluer l'observation des normes du GAFI dans les autres pays, et c'est un système extrêmement complexe. Il y a 49 recommandations, et chacune est fractionnée en de nombreux sous-thèmes qui se rejoignent tous les uns les autres. C'est extrêmement complexe. Comme ma collègue du CANAFE vient de vous le dire, aucun pays n'a obtenu la note parfaite relativement au respect de ces exigences. Les banques ont investi des ressources considérables dans la mise en œuvre du régime existant, et elles sont maintenant bien placées pour profiter des systèmes. Elles ont dans leurs institutions les systèmes de formation qu'il leur faut pour mettre en œuvre ces nouvelles exigences. Ce n'est pas comme si tout le monde partait à zéro. Comme tout autre régime qui suppose des mesures d'observation, tout cela a un prix. Le milieu financier accepte de payer ce prix parce qu'il est d'avis que ces mesures sont importantes et qu'elles sont nécessaires si l'on veut vaincre les méchants.

**Le sénateur Angus :** Comme vous savez, le Canada jouit d'une réputation enviable dans les milieux financiers internationaux du fait de son système et de ses services bancaire qui sont assurés aux citoyens canadiens avec tout ce que cela suppose.

Entrevoyez-vous des éléments négatifs dans ces règles qui pourraient nuire aux services bancaires?

Au cours de nos audiences, des témoins nous ont dit que les entreprises de transfert de fonds avaient connu tout à coup un essor incroyable. On nous a dit qu'il y en a divers types partout au pays, par exemple, les bureaux de change. Leur expansion tiendrait au fait que les banques ont quitté ce secteur. Il y avait trop de paperasserie, tout était devenu trop compliqué, et il en coûtait trop cher aux banques pour maintenir des comptes bancaires pour des gens qui n'ont que de petites sommes à la banque, des gens qui ont 1 000 \$ ici et 400 \$ là, et qui veulent faire des transferts de fonds vers d'autres pays. Les banques ont délaissé ce secteur pour des raisons apparemment raisonnables, et ainsi, ces autres entreprises ont pris de l'expansion pour combler ce vide, apparemment de manière tout à fait légitime. Cependant, elles seraient devenues la cible de choix de l'élément criminel étant donné qu'elles ne sont pas réglementées. On nous a dit que cette nouvelle industrie risquait de souffrir beaucoup avec cette loi qui va les réglementer et les obliger à s'enregistrer. Est-ce qu'on peut blâmer les banques d'avoir quitté ce secteur?

**M. Burbidge :** Nous avons toujours été d'avis que les banques sont les seules à pouvoir décider à qui elles offriront des services bancaires. Il est tout à fait vrai qu'au cours des dernières années, depuis que le Canada s'est doté de cette loi, on a vu croître le nombre d'entreprises de transfert de fonds, mais je crois que c'est pour cette raison que le gouvernement propose aujourd'hui ces mesures qui engloberont les entreprises de transfert de fonds. Nous ne réglementons pas les entreprises de transfert de fonds, et cette loi ne nous permettra pas de le faire non plus. Ce sera le travail de quelqu'un d'autre. Cependant, les banques sont libres d'offrir leurs services à qui elles veulent. Personne n'oblige les banques à fournir des services à tel ou tel client. Plus on impose de



bring in, the more the illicit transaction trade might move to unregulated areas and that is another reason for extending the regime to money service businesses.

**Ms. French:** Under the current law, money services bureaus and foreign exchange are subject to the PCMLTFA. They are required to have a compliance regime, they are required to keep records, they must do client ID, and they must report suspicious transactions or transactions above the established thresholds to FINTRAC.

It has been noted that the money services bureau sector, given that it is unregulated, is more vulnerable to money laundering and to abuses of one kind or another. This will ensure that we know who they are, that they are identifiable and that the directors and people who run these businesses are known and are part of that registration system.

**Senator Angus:** We are in a time bind, but I have to tell you that this is an area in which we have concern. You have the five or six main chartered banks and while it is a free economy and they are free to choose their customers and so on, there is an element of give and take in our system here. This committee takes a great interest, and has done for 139 years, in what our banks do and do not do. If there is a problem as a result of this situation of money laundering and terrorist financing that is hurting our bank services, we will be interested in it.

How can you regulate it? Will this bill be sufficient when you have hundreds and hundreds and literally thousands of these money service businesses that will suddenly be subject to regulation? Is the infrastructure in place? Are the resources available?

**Ms. French:** The onus will be on money services bureaus to submit themselves to the registration process. It is our intent to make that registration as simple and straightforward as it can possibly be. Accordingly, we do believe that legitimate money services bureaus will come forward and will have themselves registered by the system that FINTRAC is putting in place. If they are not, they are acting contrary to the law.

**Senator Angus:** The question is who will enforce it?

**Senator Moore:** I think you were here during the minister's presentation and remarks. I asked him with respect to the reporting of suspicious attempted transactions. He said that FINTRAC will be providing guidance to reporting entities on indicators of these types of transactions. Have you prepared those guidelines?

**Ms. French:** We are certainly working on the guidelines, but of course, the law has not been passed. We are working toward the system that would provide guidelines to reporting entities. It is actually pretty simple, because it would be an instance where a reporting entity believes that a client coming into the bank is trying to do something that is suspicious and then decides not to

nouveaux règlements, plus l'on s'inquiète de voir le secteur des transactions financières illicites passer à un autre domaine qui n'est pas réglementé, et c'est une raison de plus pour étendre l'application du régime aux entreprises de transfert de fonds.

**Mme French :** Les entreprises de transferts de fonds et les bureaux de change sont visés par la LRPCFAT. Elles sont obligées d'avoir un régime d'observation, elles sont obligées de tenir des comptes, elles doivent exiger des pièces d'identité des clients, et elles doivent signaler les transactions suspectes ou celles qui dépassent les seuils établis au CANAFE.

On a remarqué que le secteur des entreprises de transfert de fonds, étant donné qu'il n'est pas réglementé, est plus vulnérable au blanchiment d'argent et autres abus d'un genre ou d'un autre. Avec cette loi, nous saurons qui ils sont, ils seront identifiables, et nous connaîtrons les administrateurs et les personnes qui gèrent ces entreprises étant donné qu'ils feront partie du système d'enregistrement.

**Le sénateur Angus :** Nous manquons de temps, mais je dois vous dire que c'est un secteur qui nous préoccupe. Vous avez cinq ou six grandes banques à charte, et même si nous vivons dans une économie libre et que ces banques sont libres de choisir leur clientèle, il subsiste tout de même un élément de compromis dans notre système. Notre comité s'intéresse beaucoup, et ce, depuis 139 ans, à ce que nos banques font et ne font pas. S'il y a un problème du fait que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme nuisent à nos services bancaires, cela nous intéresse.

Comment allez-vous réglementer ce secteur? Cette loi sera-t-elle suffisante si vous avez des centaines et des centaines et littéralement des milliers d'entreprises de transfert de fonds qui seront tout à coup assujetties à une réglementation? L'infrastructure voulue est-elle en place? Avez-vous les ressources voulues?

**Mme French :** Il appartiendra aux bureaux de transfert de fonds de se soumettre au processus d'enregistrement. Nous voulons que ce processus d'enregistrement soit aussi simple que possible. En conséquence, nous croyons que les entreprises légitimes s'inscriront d'elles-mêmes au système que le CANAFE met en place. Si ces entreprises ne le font pas, elles violeront la loi.

**Le sénateur Angus :** La question est de savoir qui va faire respecter la loi?

**Le sénateur Moore :** Je crois que vous étiez ici lorsque le ministre a fait son exposé. Je lui ai posé une question sur le signalement des transactions qui semblent suspectes. Il m'a répondu que le CANAFE va fournir des lignes directrices aux entreprises pour qu'elles puissent identifier ce genre de transactions. Ces lignes directrices sont-elles prêtes?

**Mme French :** Chose certaine, nous y travaillons, mais bien sûr, la loi n'a pas encore été votée. Nous allons mettre en place le système qui donnera des lignes directrices aux entreprises. C'est en fait assez simple parce qu'il y aurait un cas où l'entreprise croit que le client qui est arrivé à la banque essaie de faire une transaction suspecte et décide ensuite de ne pas aller de l'avant

go forward with the transaction. That would be a case of an attempted suspicious transaction. It would be an instance where the client decides not to proceed with the transaction.

**Senator Moore:** How do you disseminate? Do you put together a memo and ship it out to the banks and financial services businesses?

**Ms. French:** We do a tremendous amount of work with reporting entities to ensure that they understand their responsibilities. We have a comprehensive program of outreach training, information systems, pamphlets and briefings, and, in addition, guidelines on our website.

**Senator Moore:** Turning now to the Financial Action Task Force, you may have heard me ask questions with regard to the \$10,000 threshold. Which countries do we do most transactions with? I would like to know what the numbers are and what the corresponding threshold is in each of the countries with whom we are doing the balance of our transactions. Do you have that information or could you give that to us later?

**Ms. French:** I will ask my colleague from the compliance sector if he has that information at hand. Given the fact that our largest trading partner is the United States, it is very likely that the greatest number of international wire transfers is in fact with the United States. I would like to have that confirmed by my colleague. As was mentioned earlier, they do have a \$10,000 reporting threshold as well.

**The Chairman:** I would hope that you could give that information as soon as possible. If you cannot give it now, tomorrow or the next day.

**James Butcher, Assistant Director, Regional Operations and Compliance, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC):** I cannot give you those numbers off the top of my head. We capture electronic funds transfers and instructions to transfer funds, which may be different from the question you are asking in regard to where the business goes, mostly north-south to the U.S. or mostly overseas. It depends on the question. What we do capture is the instructions to transfer funds in or out of Canada. That is reported to us either by the banks or the money services business, which may not correspond exactly to your question of where the commerce is going. We are capturing the funds. I do not have here the numbers that say X percentage goes north-south or Y percentage goes here or there.

**Senator Moore:** We know we are doing business with 32 other countries.

**The Chairman:** If you can give us whatever you have in writing, we would appreciate that.

avec la transaction. Ce serait un cas de tentative de transaction qui semble suspecte. Ce serait un cas où le client décide de ne pas aller de l'avant avec la transaction.

**Le sénateur Moore :** Comment communiquez-vous? Est-ce que vous rédigez une note de service et l'envoyez à toutes les banques et à toutes les entreprises de services financiers?

**Mme French :** Nous faisons tout un travail de sensibilisation auprès des entreprises pour nous assurer qu'elles comprennent bien leurs responsabilités. Nous avons un programme complet de formation, des systèmes d'information, des prospectus et des séances d'information, sans oublier que nous avons nos lignes directrices sur notre site Web.

**Le sénateur Moore :** Passons maintenant au Groupe de travail sur les activités financières; vous m'avez peut-être entendu poser des questions au sujet du seuil de 10 000 \$. Quels sont les pays avec lesquels nous faisons le plus de transactions? J'aimerais savoir quels sont ces chiffres et quel est le seuil correspondant dans chacun de ces pays avec lesquels nous faisons le reste de nos transactions. Avez-vous ces informations, ou pouvez-vous nous les communiquer plus tard?

**Mme French :** Je vais demander à mon collègue du secteur de l'observation s'il a ces informations. Étant donné que les États-Unis sont notre plus grand partenaire commercial, il est très probable que le plus grand nombre de transferts électroniques internationaux aboutissent aux États-Unis. Je vais demander à mon collègue de confirmer cela. Comme on a dit plus tôt, le seuil aux États-Unis est également de 10 000 \$ pour le signalement d'une transaction.

**Le président :** J'espère que vous allez nous communiquer ces informations le plus tôt possible. Si vous ne les avez pas aujourd'hui, demain ou après-demain.

**James Butcher, directeur adjoint, Opérations régionales et observation, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) :** Je ne peux pas vous donner ces chiffres au pied levé. Nous saisissons les transferts électroniques de fonds et les instructions de transfert de fonds, et c'est peut-être différent de la question que vous posez au sujet du flux des transactions, à savoir si elles sont plus nord-sud vers les États-Unis ou si elles sont plus tournées vers d'autres pays. Tout dépend de la question. Ce que nous saisissons, ce sont les instructions de transfert de fonds vers le Canada ou quittant le Canada. Ces instructions nous sont signalées par les banques ou les entreprises de transfert de fonds, ce qui ne correspond peut-être pas exactement à votre question sur le sens des échanges. Nous saisissons les fonds. Mais je n'ai pas de chiffres ici qui me disent que tel pourcentage est nord-sud et tel autre pourcentage vers tel ou tel autre pays.

**Le sénateur Moore :** Nous savons que nous faisons affaire avec 32 autres pays.

**Le président :** Nous serions heureux de recevoir tout ce que vous avez par écrit.

**Senator Moore:** Is that \$10,000 threshold looked at when you have meetings of the membership of the task force? Do you think you could catch more if it were lower, or are we fine where we are? Was it ever higher and it came down to \$10,000? What is that number?

**Ms. French:** In our regime, it has always been \$10,000.

**Senator Moore:** How long has that been?

**Ms. French:** Since the year 2000, when the legislation was brought forward. It is a practical matter. For one thing, the \$10,000 threshold is well understood by reporting entities. It is easy for them, and it is easy for the sector in general. There are many other reasons why we think the threshold is a good one. Other jurisdictions have similar thresholds, and that makes it easy. We believe it is consistent with criminal activity, and the funds are of sufficient size that it is worth collecting that information. It is worth noting that already we receive about six million large cash transactions reported per year and an additional nine million electronic funds transfers.

**Senator Moore:** I have one other question. We heard numbers about the prosecution, and so on. A case was reported in the *Montreal Gazette* on December 2 which stated that, "Vast sums of money being transferred to such institutions as offshore accounts. Just two weeks ago, a Quebec man accused of laundering \$1 billion in drug money through a Bahamas-based investment firm was convicted in New York. Martin Tremblay of Chicoutimi pleaded guilty November 20 to using Dominion Investments Limited to hide the proceeds of narcotics trafficking."

Are you aware of that case?

**Ms. French:** The provisions within the PCMLTFA prohibit me from speaking about any individual case. I can neither confirm nor deny.

**Senator Moore:** You cannot say you are aware of it? You are aware of it now.

**Ms. French:** We do read the paper, yes.

**Senator Moore:** In that case, \$1 billion, would you go speak to the authorities in New York or someone in the Bahamas or elsewhere and try to find out how to prevent that in the future? That is a huge sum.

**Ms. French:** As a generic review, we do that on an ongoing basis to determine that we are implementing systems and processes and analytical approaches that are state of the art and ahead of the game to try to ensure these kinds of things. I need to underline that we are not an investigative body. Our job is to look at transactions and to report suspicious transactions.

**Le sénateur Moore :** Discutez-vous de ce seuil de 10 000 \$ lorsque vous rencontrez les membres du groupe de travail? Croyez-vous que vous pourriez saisir plus de transactions si le seuil était plus bas, ou le seuil est-il très bien comme cela? Est-ce qu'il a déjà été plus élevé et a été rabaisé à 10 000 \$? D'où vient ce chiffre?

**Mme French :** Dans notre régime, le seuil a toujours été de 10 000 \$.

**Le sénateur Moore :** Depuis quand?

**Mme French :** Depuis l'an 2000, lorsque la loi a été votée. C'est une question pratique. Pour commencer, le seuil de 10 000 \$ est bien compris par les entreprises qui collaborent. C'est facile pour elles, et c'est facile pour le secteur en général. Il y a bien d'autres raisons pour lesquelles nous pensons que le seuil est bien pensé. D'autres pays ont un seuil semblable, et cela facilite les choses. Nous croyons que cela est compatible avec l'activité criminelle, et que cette somme est d'une taille suffisante pour que la collecte d'informations en vaille la peine. Il convient de noter qu'on nous signale environ six millions de transactions importantes en argent comptant par année et, en plus, neuf millions de transferts de fonds électroniques.

**Le sénateur Moore :** J'ai une autre question. On a entendu des chiffres relativement aux poursuites, et cetera. Un cas a été signalé dans la *Gazette* de Montréal le 2 décembre, et il était dit que : « De fortes sommes d'argent sont transférées dans des comptes à l'étranger. Il y a à peine deux semaines de cela, un Québécois accusé d'avoir blanchi un milliard de dollars en argent provenant du trafic de la drogue en se servant d'une société d'investissement basée aux Bahamas a été reconnu coupable à New York. Le 20 novembre, Martin Tremblay, de Chicoutimi, a plaidé coupable à l'accusation qui lui était faite d'avoir utilisé Dominion Investments Limited pour dissimuler les profits du trafic de la drogue. »

Êtes-vous au courant de cette affaire?

**Mme French :** Les dispositions de la LRPCFAT m'interdisent de parler de cas particuliers. Je ne peux rien confirmer, rien nier.

**Le sénateur Moore :** Vous ne pouvez pas dire que vous êtes au courant? Maintenant vous l'êtes.

**Mme French :** Nous lisons les journaux aussi, oui.

**Le sénateur Moore :** Dans ce cas-ci, un milliard de dollars, vous adresseriez-vous aux autorités à New York ou à quelqu'un aux Bahamas ou ailleurs pour voir comment vous pourriez prévenir cela à l'avenir? C'est beaucoup d'argent.

**Mme French :** De manière générale, nous faisons cela régulièrement pour nous assurer que les systèmes et les processus ainsi que les approches analytiques que nous mettons en place sont pointus et qu'ils nous permettent de prévenir ce genre de choses. Je dois vous rappeler que notre instance ne fait pas d'enquête. Notre travail consiste à examiner des transactions et à signaler les transactions suspectes.



**Senator Moore:** A case of that size probably does not happen every day. You probably have cause to speak to your American counterparts who are members of the task force and say, "We have to talk about that." I would do that if I were in your shoes, but would you not do that?

**Yvon Carrière, Senior Counsel, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC):** FINTRAC is a member of the Egmont group that has a biyearly exercise of typologies where all the financial intelligence units get together and discuss the latest money laundering trends and the most important cases. I expect the case you refer to would be discussed in that forum.

**Senator Moore:** That is just yearly?

**Mr. Carrière:** There are more than just yearly meetings of the group; that is for sure.

**Senator Meighen:** I am not sure if I understood or if the minister was able to provide an answer for this question.

What sort of penalties are contemplated in the regulations for someone found to have failed to have correctly identified an attempted transaction? It seems to me that identifying attempted transactions is not all that easy. It might slip through with all the good faith in the world. Is it contemplated that the regulations would impose a serious penalty?

**Ms. French:** My understanding is that we are introducing an administrative monitoring penalties regime to augment what is currently available to us through the criminal penalty system. Those penalties will range from minor serious to very serious. Failure to report is a very serious offence under the act. We will have to work with that to determine how to implement the kind of penalties that we want to put in place.

**Senator Meighen:** Is it your instinct that an attempted transaction is considerably different from a completed transaction in terms of reporting?

**Mr. Carrière:** Right now, the act provides a penalty for failing to report a suspicious transaction.

**Senator Meighen:** What about an attempted suspicious transaction?

**Mr. Carrière:** I think the intent is that the same penalty that now applies to failure to report a suspicious transaction would apply to the failure to report an attempted suspicious transaction. Those penalties apply only when the failure is knowingly done. It is knowingly contravening the duty to report an attempted suspicious transaction or a suspicious transaction.

**Senator Meighen:** Are we measured by both the FATF and the United Nations Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism?

**Le sénateur Moore :** Un cas de cette nature ne se voit probablement pas tous les jours. Vous avez probablement des motifs de parler à vos homologues américains qui sont membres du groupe de travail pour leur dire : « Il faut parler de cela. » C'est ce que je ferais à votre place, mais est-ce que vous le faites?

**Yvon Carrière, avocat-conseil, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) :** CANAFE appartient au groupe Egmont qui tient des travaux semestriels sur les typologies où toutes les unités du renseignement financier se réunissent pour discuter des nouvelles tendances dans le domaine du blanchiment de l'argent ainsi que des cas les plus importants. Je pense que le cas dont vous parlez ferait l'objet d'une discussion dans ce forum.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que cela se fait seulement une fois par an?

**M. Carrière :** Ce groupe se réunit bien plus qu'une fois par an.

**Le sénateur Meighen :** Je ne suis pas certain d'avoir bien compris cette question ou si le ministre y a répondu.

Quelles sortes de sanctions les règlements infligeraient-ils à quelqu'un qui n'aurait pas su identifier correctement une tentative de transaction? Il me semble qu'il n'est pas facile d'identifier des tentatives de transactions. Malgré toute la bonne volonté au monde, cela pourrait nous échapper. Est-ce que les règlements prévoient des sanctions très sévères?

**Mme French :** Je crois comprendre que nous mettons en place un régime de sanctions au niveau du contrôle administratif pour augmenter ce qui est à notre disposition actuellement dans le cadre du régime des sanctions criminelles. Ces sanctions iront de mineures à graves ou très graves. Selon la loi, quiconque omet de signaler une transaction suspecte commet une infraction très grave. Nous devons encore travailler là-dessus pour déterminer comment appliquer les sanctions que nous voulons mettre en place.

**Le sénateur Meighen :** Avez-vous l'impression qu'une tentative de transaction est quelque chose de très différent d'une transaction complète quand il s'agit de faire un signalement?

**M. Carrière :** En ce moment, la loi prévoit des sanctions pour ceux qui omettent de signaler une transaction douteuse.

**Le sénateur Meighen :** Que se passe-t-il si c'est une tentative de transaction douteuse?

**M. Carrière :** Je pense que les mêmes sanctions qui s'appliquent maintenant à l'omission du signalement d'une transaction douteuse s'appliquent aussi à l'omission de signaler une tentative de transaction douteuse. Ces sanctions s'appliquent seulement lorsque l'omission est faite sciemment. Il faut avoir sciemment omis de signaler une transaction douteuse ou une tentative de transaction douteuse.

**Le sénateur Meighen :** Sommes-nous évalués à la fois par le GAFI et par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme?

**Mr. Carrière:** The evaluation to which Canada will be subject is only with respect to anti-money laundering measures. I do not think there is a yearly evaluation with respect to how well we respect the UN convention against terrorism.

**Senator Meighen:** Is there any evaluation?

**Mr. Burbidge:** The FATF evaluation covers compliance both with anti-money laundering legislation and also anti-terrorist financing legislation.

If you are asking specifically about United Nations conventions, the FATF looks at how a country implements the United Nations resolutions relating to counter terrorism matters and is that regime compatible and does it do the job? The anti-terrorist part of the regime is evaluated. There are nine recommendations that the FATF specifically directs at counterterrorism measures.

**Senator Goldstein:** The statute proposes to increase retention time from five years to 10 years, and in the case of an ongoing investigation, 15 years.

What motivated you to double this? Have you been experiencing difficulties about the relatively short retention time? I think five years is long, but you apparently think it is short and you are doubling it. Can you tell us quickly why and what your specific experience has been with respect to retention for only five years?

**Ms. French:** The provision that changes the retention of reports will allow FINTRAC to do much better trend analysis over time. We do need to have reports in hand for at least a 10-year period in order to do appropriate strategic analysis of what we are seeing in terms of different trends happening in money laundering and terrorist financing. It allows us to do that.

**The Chairman:** We are over our time. Senator Massicotte, the final question. If you have the question, please provide it in writing and please respond as quickly as possible. We are over our time with another committee.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Let me come back to a big challenge facing this bill. Money laundering can be very harmful to the economy, to our confidence and to ourselves. I would like to hear your comments, if possible, to reassure us that the measures are adequate and that we are in control of the situation. I am sure that we all have the same experience: when we travel to various Canadian cities, we see restaurants, hotels and all kinds of business enterprises that we know are not viable and we know that they are simply there as fronts for money laundering.

Give us a few words to reassure us that we are really in control of the problem.

**M. Carrière :** Le Canada sera évalué seulement en ce qui concerne les mesures contre le blanchiment de l'argent. Je ne pense pas qu'il y ait encore d'évaluation annuelle en ce qui concerne notre conformité à la convention de l'ONU contre le terrorisme.

**Le sénateur Meighen :** Est-ce qu'il y a une évaluation quelconque?

**M. Burbidge :** L'évaluation du GAFI vise la conformité aux lois contre le blanchiment de l'argent aussi que la conformité aux lois contre le financement du terrorisme.

Si vous parlez en particulier des conventions des Nations Unies, le GAFI examine comment un pays applique les résolutions des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme pour voir si le système est compatible et efficace? On évalue la partie du système qui porte sur la lutte contre le terrorisme. Le GAFI a neuf recommandations précises en ce qui concerne les mesures contre le terrorisme.

**Le sénateur Goldstein :** On propose de porter le temps de conservation des renseignements de cinq à dix ans, et dans le cas d'une enquête en cours, ce serait 15 ans.

Pour quelles raisons avez-vous doublé ce chiffre? Avez-vous eu des problèmes avec le temps de conservation relativement court? Je pense que cinq années c'est long. Mais vous semblez penser que ce n'est pas assez et vous doublez le temps. Pourriez-vous nous dire en quelques mots pourquoi et quelle a été votre expérience, en particulier en ce qui concerne la conservation sur cinq ans?

**Mme French :** La disposition qui modifie la conservation des rapports permettra au CANAFE de faire une meilleure analyse des tendances dans l'avenir. Nous avons vraiment besoin de garder les rapports au moins dix ans afin de faire une bonne analyse stratégique des différentes tendances dans le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme. Cela nous permet de le faire.

**Le président :** Nous avons dépassé notre temps. Sénateur Massicotte, une dernière question. Si vous avez la question, veuillez nous la donner par écrit et répondre aussi rapidement que possible. Nous avons dépassé notre temps et il y a un autre comité.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Je reviens sur un défi important pour le projet de loi. Le blanchiment d'argent peut nuire énormément à l'économie, à notre confiance en nous-mêmes. J'aimerais avoir quelques commentaires de votre part, si c'est possible, pour nous donner l'assurance que les mesures sont adéquates, que l'on contrôle la situation. Je suis sûr que c'est pareil pour nous tous, quand on va dans différentes villes au Canada, on y voit des restaurants, des hôtels et toutes sortes de commerces d'affaires dont on sait qu'ils ne sont pas rentables, et on sait qu'ils sont là uniquement pour blanchir de l'argent.

Donnez-nous un message de confiance pour dire que, oui, nous sommes avons le contrôle du problème.

[English]

**Ms. French:** I can confirm that these measures improve the regime and will certainly help FINTRAC do its job more effectively. We believe it will help all members of the regime do their jobs more effectively.

[Translation]

**Senator Massicotte:** That was not my question. I know that it will help, I have no doubt, but is it adequate? This is a major problem and I feel that we are talking about it without really coming to grips with it. Are you really positive that the problem will be solved with these measures?

**Ms. French:** I think that the same problem exists in every country. It is a big problem and we can seek out the solutions step-by-step. We have taken a few measures that have gotten us closer to a more efficient system.

**Senator Massicotte:** I know that we are in a race, but I feel that the bad guys are winning and that we are losing.

[English]

**Mr. Burbidge:** You must realize that the regulated sector, the sector I know the most about, processes millions of transactions a day. There is an obligation to look at suspicious activity and now attempted suspicious activity.

That translates into a tremendous amount of surveillance. When you couple that with the requirement to identify and apply enhanced monitoring to higher-risk situations, we are moving forward. That generates a huge amount of activity on the part of the regulated sector for sure. You can have confidence that activity is going on bringing greater surveillance and greater monitoring to try and catch the bad guys.

**The Chairman:** Our time has been shortened because of the minister's time. We want to thank both your agencies for the work you are doing on our behalf.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, December 7, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jeremiah S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. We are here to continue our examination of Bill C-25, Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act. You will recall that this committee prepared an interim report

[Traduction]

**Mme French :** Je peux confirmer que ces mesures sont bonnes pour le régime et qu'elles aideront certainement le CANAFE à mieux faire son travail. Nous croyons que tous les participants au système pourront ainsi mieux faire leur travail.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Ce n'étais pas ma question. Je sais que cela va aider, je n'en doute pas, mais est-ce que c'est adéquat? Le problème est majeur et j'ai l'impression qu'on parle sans vraiment s'attaquer au problème. Êtes-vous vraiment confiants vis-à-vis du fait qu'on va régler le problème avec ces mesures?

**Mme French :** Je pense que, dans tous les pays, c'est le même problème. C'est un gros problème et on peut chercher des solutions étape par étape. Nous avons pris quelques mesures qui nous rapprochent d'un système plus efficace.

**Le sénateur Massicotte :** Je sais que c'est une compétition, mais j'ai l'impression que les mauvaises personnes gagnent et que nous on devrait perdre.

[Traduction]

**M. Burbidge :** Il faut se rendre compte que le secteur réglementé, le secteur que je connais le mieux, traite des millions de transactions par jour. On est obligé de surveiller les activités suspectes et même les tentatives d'activités suspectes.

C'est donc une surveillance considérable qu'il faut assurer. Quand on y ajoute l'obligation d'identifier et d'appliquer une surveillance accrue aux situations à plus haut risque, nous faisons des progrès. Cela entraîne de toute évidence une activité énorme de la part du secteur réglementé. Soyez assurés que cette activité se fait et qu'elle entraîne une surveillance accrue et un contrôle accru pour essayer d'attraper les criminels.

**Le président :** Notre temps a été abrégé à cause du temps pris par le ministre. Nous voulons remercier vos deux organismes du travail fait en notre nom.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Jeremiah S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Mesdames et messieurs, bonjour. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence. Souvenez-vous, le comité avait préparé un



that raised a series of questions affecting this bill. We were delighted yesterday by the minister's testimony that a number of our recommendations were incorporated in the bill in order to give Parliament better oversight when dealing with questions of privacy.

We are delighted to have before us representatives from the Royal Canadian Mounted Police, Raf Souccar, Denis Constant and Richard Reynolds. Gentlemen, welcome. We know this is a difficult time for the force, but this committee respects the force and its integrity, honesty and decency. The force represents, for us, the best in Canada. We are delighted that you are able to appear before the committee this morning to provide testimony in respect of Bill C-25. You have heard that we are interested in what the RCMP has been doing with regard to enforcement of this measure. We look forward with cogent and careful interest to everything you have to say. Please proceed.

**Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police:** Thank you, senator, for your kind words of support. It is much appreciated.

Honourable members of the committee, I would like to thank you for the opportunity to address your committee on the important issue of money laundering and terrorist financing in Canada.

With me are Chief Superintendent Denis Constant, Director General for Financial Crime in Federal and International Operations; and Superintendent Rick Reynolds, Director of National Security Operations Branch under our National Security Investigations Directorate. Both of these gentlemen have extensive experience in their respective areas and, between the three of us, I hope we will be able to address and answer your questions.

Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime impacts two separate branches of the RCMP: The Proceeds of Crime Branch, which is the authority overseeing the anti-money laundering regime; and the National Security Operations Branch, which oversees the anti-terrorist financing regime. The RCMP continues to work closely with Finance Canada; the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC; and other interdepartmental partners to enhance Canada's efforts in these areas.

The initiative was evaluated twice in 2004, once by a private firm named EKOS and again by the Office of the Auditor General of Canada. Both reports commented on the lack of information contained in FINTRAC disclosure reports as well as a need to increase resource legislatures for the RCMP. As you know, in addition to the legislative review of Canada's Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, which led to the tabling of Bill C-25 in the House of Commons on October 5, 2006, Canada's regime will undergo mutual evaluation in March 2007 by the Financial Action Task Force. In light of the Financial Action Task Force's mutual evaluation of Canada's

rapport provisoire dans lequel il avait soulevé une série de questions concernant ce projet de loi. Nous nous sommes réjouis hier du témoignage du ministre qui nous a affirmé qu'un certain nombre de nos recommandations avaient été intégrées au projet de loi afin de donner au Parlement un rôle de surveillance plus important en matière de protection de la vie privée.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui des représentants de la Gendarmerie royale du Canada, Raf Souccar, Denis Constant et Richard Reynolds. Messieurs, bienvenue. Nous savons que la gendarmerie traverse une période difficile, mais le comité respecte la GRC, son intégrité, son honnêteté et sa décence. La GRC incarne à nos yeux ce qu'il y a de mieux au Canada. Nous sommes heureux que vous puissiez témoigner devant le comité ce matin au sujet du projet de loi C-25. Vous avez appris que nous nous intéressons à ce que fait la GRC pour la mise en œuvre de cette mesure. Nous sommes impatients de vous entendre et de suivre avec intérêt tout ce que vous avez à dire. Vous avez la parole.

**Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales, Gendarmerie royale du Canada :** Merci, sénateur, pour votre soutien. Nous en sommes reconnaissants.

Mesdames et messieurs, je vous remercie de me donner l'occasion de faire des observations au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur l'importante question du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes au Canada.

Je suis accompagné de Denis Constant, surintendant principal, directeur général, Crimes financiers, Opérations fédérales et internationales; et de Richard Reynolds, directeur, Sous-direction des opérations en matière de sécurité nationale. Mes deux collègues possèdent une riche expérience dans leur domaine respectif et ensemble, j'espère que nous pourrions tous les trois répondre à vos questions.

Le régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes a une incidence sur deux sous-directions de la GRC : la Sous-direction des produits de la criminalité de la GRC, qui s'occupe du régime de lutte contre le blanchiment d'argent; et la Sous-direction des opérations de sécurité nationale, qui s'occupe du régime de lutte contre le financement des activités terroristes. La GRC continue de collaborer étroitement avec le ministère des Finances, le CANAFE et d'autres partenaires interministériels afin d'accroître les efforts du Canada dans ces domaines.

L'initiative a été évaluée deux fois en 2004 — une première fois par EKOS, une entreprise privée, et une seconde fois par le Bureau du vérificateur général. À la suite de l'examen du cadre de lutte, les deux rapports ont mentionné le manque de renseignements figurant dans les rapports du CANAFE, ainsi que la nécessité d'augmenter les ressources accordées à la GRC. Comme vous le savez, à part l'examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes qui a mené au dépôt du projet de loi C-25 à la Chambre des communes le 5 octobre 2006, le régime canadien fera l'objet d'une évaluation mutuelle par le Groupe d'action

regime, legislative and regulatory amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and increases in funding were announced in Budget 2006 to enhance Canada's framework. The Treasury Board's submission to provide funding to enhance federal capacity in combating money laundering and terrorist financing was approved on October 5, 2006.

The RCMP's Proceeds of Crime Branch will receive funding for 12 additional investigators to help build capacity in the three major financial centres of Montreal, Toronto and Vancouver, while the RCMP's National Security Operations Branch will receive funding for 33 investigators, allowing the RCMP to form dedicated terrorism financing units within each of the RCMP's Integrated National Security Enforcement Teams, INSET.

*[Translation]*

The RCMP values the contribution of FINTRAC in its fight against money laundering and terrorist financing. FINTRAC is one of the many sources of intelligence to support the various cases we pursue.

As stated in the 2004 report of the Auditor General of Canada and the five-year evaluation of the national initiative to combat money laundering, the effectiveness of FINTRAC disclosures is limited by legislative restrictions that constrain the information that can be disclosed.

Due to these restrictions on the amount of information FINTRAC can share with law enforcement, their leads often cannot compete successfully with other sources of information for scarce resources, especially when the information is not provided in a timely manner.

*[English]*

The RCMP is of the view that FINTRAC should provide the reasoning underlying the determination that a transaction is deemed suspicious when disclosing information to law enforcement agencies. The RCMP is also of the view that the threshold for obtaining a production order should be lowered from "reasonable grounds to believe" to "reasonable grounds to suspect." It should be stressed that law enforcement is not seeking direct access to FINTRAC's information. The RCMP continues to respect its arm's-length relationship with FINTRAC and the need to ensure that personal information under its control is protected.

financière en mars 2007. Compte tenu de l'évaluation mutuelle du régime canadien par le Groupe d'action financière, des modifications législatives et réglementaires à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et des augmentations de fonds ont été annoncées dans le budget de 2006 afin de renforcer le cadre de lutte du Canada. La présentation au Conseil du Trésor en vue d'obtenir des fonds pour accroître la capacité fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes a été approuvée le 5 octobre 2006.

La Sous-direction des produits de la criminalité de la GRC recevra des fonds pour 12 enquêteurs de plus afin d'aider à accroître la capacité d'enquête dans les trois principaux centres financiers, soit Montréal, Toronto et Vancouver. La Sous-direction des opérations de sécurité nationale de la GRC recevra des fonds pour 33 enquêteurs, ce qui permettra à la GRC de constituer des groupes spécialisés de lutte contre le financement des activités terroristes dans chacune des équipes intégrées de la Sécurité nationale de la GRC.

*[Français]*

La GRC apprécie la contribution du CANAFE dans sa lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Le CANAFE est une des nombreuses sources de renseignements sur lesquelles se fondent les divers dossiers que nous poursuivons.

Comme il a été déclaré dans nos rapports de 2004 de la vérificatrice générale et dans l'évaluation quinquennale de l'initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, les restrictions prévues dans la loi qui limitent les renseignements que le centre peut communiquer nuisent à l'utilité des renseignements transmis par le centre.

En raison de ces restrictions quant à l'étendue des renseignements que le CANAFE peut échanger avec les organismes d'application de la loi, les pistes du CANAFE parviennent rarement à rivaliser avec les autres sources de renseignements qui se disputent les ressources limitées, en particulier lorsque les renseignements ne sont pas fournis en temps opportun.

*[Traduction]*

La GRC est d'avis que le CANAFE devrait pouvoir communiquer les motifs qui le portent à considérer qu'une opération financière est douteuse, lorsqu'il communique des renseignements aux organismes d'application de la loi. La GRC est également d'avis que le critère des « motifs raisonnables de croire » que des activités de blanchiment d'argent ont lieu ou ont eu lieu devraient être abaissés aux motifs raisonnables de soupçonner que les activités de blanchiment d'argent ont lieu ou ont lieu. Je tiens à préciser que les organismes d'application de la loi ne demandent pas l'accès direct aux renseignements du CANAFE. La GRC continue de préserver sa relation d'indépendance avec le CANAFE et de respecter la nécessité de protéger les renseignements personnels sous sa responsabilité.

However, once this independent agency has reasonable grounds to suspect that their information would be relevant to investigating or prosecuting a money-laundering offence, this information should be made more readily available to Canadian law enforcement agencies at the front end of the investigative process. Under current reality, law enforcement must conduct almost a full investigation before gaining access to the analysis reports produced by FINTRAC.

In the proposed legislation, FINTRAC becomes the registrar of money service businesses. The RCMP believes that FINTRAC should make the registry available to law enforcement agencies, which would be a positive enhancement to the existing regime. The RCMP provides FINTRAC with voluntary information reports that state that a proceeds of crime (money laundering) investigation is being conducted. They provide a full summary of the criminal investigation as well as pertinent details on the subjects being investigated.

The RCMP supports inclusion of the law profession in Bill C-25. This inclusion fills a significant gap to the existing regime. Lawyers are highly vulnerable to the use of their services knowingly or unknowingly by major national or international crime groups operating in Canada and abroad. These are my comments. Thank you for the opportunity to provide the information.

**The Chairman:** I have to say to honourable senators that I was a little unfair to some of them yesterday because of our mistress, the clock. Today, I will change the order for questioning and begin with Senator Massicotte.

[Translation]

**Senator Massicotte:** I would like to start by welcoming our witnesses. In the past 12 months, \$132 million in assets have been seized. Some experts say that money laundering amounts to a figure between \$3 and \$20 billion every year. Canadians may think that the changes are very good, but that we are not really succeed in controlling money laundering. As we have seen in the case of some countries, when people lose confidence in the economy, there's a very significant impact on the quality of life.

Can you assure us that the amendments are adequate and that the RCMP has the resources it needs to manage this very significant threat to our economy and to our quality of life?

[English]

**Mr. Souccar:** You are absolutely right. Economic integrity in the economy of Canada depends very much on the extent to which financial crime is allowed to continue. The RCMP recognizes that, and we have made economic integrity one of our five strategic priorities.

Cependant, une fois que cet organisme indépendant a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements qu'il détiennent pourraient être pertinents à une enquête ou à la poursuite d'une infraction liée au blanchiment d'argent, ces renseignements devraient être plus facilement accessibles aux organismes canadiens d'application de la loi qui se trouvent à l'avant-plan du processus d'enquête. Actuellement, les organismes d'application de la loi doivent effectuer quasiment une enquête complète avant d'avoir accès aux rapports d'analyse produits par le CANAFE.

En vertu de la nouvelle loi, CANAFE devient le registraire des entreprises de transfert de fonds. La GRC croit que le CANAFE devrait mettre le registre à la disposition des organismes d'application de la loi. Il s'agirait d'une amélioration très positive au régime courant. La GRC transmet volontairement au CANAFE des renseignements qui énoncent qu'une enquête relative au recyclage de produits de la criminalité est effectuée. La GRC fournit un sommaire complet de l'enquête criminelle ainsi que les détails pertinents sur les sujets visés par cette enquête.

Finalement, la GRC appuie l'inclusion de la profession juridique dans le projet de loi C-25. L'inclusion des avocats comblerait une grande lacune dans le régime actuel. Ceux-ci sont très vulnérables au recours à leurs services, sciemment ou à leur insu, par des organisations criminelles nationales ou internationales opérant au Canada et à l'étranger. Je m'arrête là-dessus. Merci encore une fois de m'avoir donné l'occasion de vous fournir ces renseignements.

**Le président :** Je dois dire, chers collègues, que j'ai été quelque peu injuste envers certains témoins hier, à cause de notre maîtresse, l'horloge. Aujourd'hui, je vais changer l'ordre des interventions et je donnerai d'abord la parole au sénateur Massicotte.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Bienvenue parmi nous aujourd'hui. Pendant les 12 derniers mois, on a saisi 132 millions de dollars d'actifs. Certains experts disent que le blanchiment d'argent représente de 3 à 20 milliards de dollars annuellement. Les Canadiens et les Canadiennes ont peut-être l'impression que les changements ont beaucoup de mérite, mais qu'on n'arrive pas vraiment à contrôler la situation du blanchiment d'argent. Comme certains pays peuvent en témoigner, quand les gens perdent confiance dans l'économie, cela a des effets très importants sur la qualité de vie.

Pouvez-vous nous assurer que les amendements sont adéquats et que la GRC a les ressources nécessaires pour contrôler et gérer cette menace très importante sur notre économie et notre qualité de vie?

[Traduction]

**M. Souccar :** Vous avez absolument raison. L'intégrité économique du Canada dépend grandement de la mesure dans laquelle nous continuerons à tolérer que soient perpétrés des crimes financiers. La GRC en est consciente, et nous avons fait de l'intégrité économique une de nos cinq priorités stratégiques.



How much of the information that comes to our attention are we able to investigate? We are aware that there are 800 criminal organizations in Canada, and we have a capacity to investigate perhaps 150 of them. To each investigation that we conduct, we have a proceeds of crime component and a money-laundering component. That is with respect to organized crime.

With respect to national security, the same type of initiative is in place whereby we try to conduct the terrorism financing investigation along with the terrorist national security investigation itself. Resources are an issue. It would be great to have a complete team totally dedicated to money laundering or terrorist financing with every investigation. The only commonality of organized groups is money; they want to make money any way they can. The activity does not matter. In terms of national security investigations, it is a means to an end. They require the financing in order to be able to carry out their activities. It is a little different, but the commonality is there.

[Translation]

**Senator Massicotte:** If I understand correctly, the \$3 million you are being given for 12 additional employees is not adequate?

[English]

**Mr. Souccar:** You are absolutely right. It is an improvement, but we need capacity in all our investigations to be able to go after the money. In an organized crime investigation, where we seize a shipment of 500 kilos of cocaine, an organization will consider that the cost of doing business. They expect to lose a shipment every now and then. We make the proper steps if we follow the money, get to the root of it and destabilize the organization by attacking their finances. It also helps protect the economy of Canada in that it takes away the unfair competition that may be derived from utilization of dirty money to compete with legitimate business.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Could that explain the lack of resources? The comment is made by ordinary Canadian citizens. During our recent trip to the United States we noticed a number of things. We could mention the example of Mr. Eagleson, Conrad Black or Mr. Tremblay, who recently faced charges in the United States. It actually appears that Canadians are monitored more closely by Americans than by our own people. Sometimes it seems that we are not doing our job. An RCMP report published about five weeks ago said that the main reason for this was that they were

Sur quelle proportion des renseignements qui nous parviennent sommes-nous en mesure de faire enquête? Nous sommes au courant de l'existence de 800 organisations criminelles au Canada, et nous avons la capacité d'enquêter sur peut-être 150 d'entre elles. Chaque enquête que nous effectuons comporte un volet produits de la criminalité et un volet blanchiment d'argent. Voilà pour ce qui est du crime organisé.

S'agissant de sécurité nationale, il existe le même type d'initiative, c'est-à-dire que nous essayons de faire des enquêtes sur le financement des activités terroristes, parallèlement à l'enquête sur les menaces terroristes à la sécurité nationale. Les ressources posent problème. Il serait merveilleux d'avoir une équipe complète qui se consacre entièrement au blanchiment d'argent ou au financement des activités terroristes dans le cadre de chaque enquête. Le seul point commun qui existe entre les groupes organisés, c'est l'argent. Ces groupes veulent de l'argent, coûte que coûte. L'activité comme telle importe peu. En ce qui concerne les enquêtes relatives à la sécurité nationale, c'est un moyen de parvenir à une fin. Les groupes ont besoin de financement pour être en mesure de mener à terme leurs activités. C'est quelque peu différent, mais il y a néanmoins un point en commun.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Si je comprends bien, la somme de 3 millions de dollars qu'on vous donne pour 12 personnes additionnelles n'est pas adéquate?

[Traduction]

**M. Souccar :** Vous avez absolument raison. C'est une amélioration, mais dans toutes nos enquêtes, nous devons avoir le moyen de nous attaquer à la source de l'argent. Dans le cadre d'une enquête sur le crime organisé, si nous saisissons par exemple une cargaison de 500 kilos de cocaïne, l'organisation touchée considérera que cette perte est le prix à payer. En effet, les organisations criminelles s'attendent à perdre des cargaisons de temps à autre. Pour notre part, nous estimons avoir pris les bonnes mesures si nous remontons à la source de l'argent, c'est-à-dire aux racines profondes, et si nous déstabilisons l'organisation en nous attaquant à ses finances. Cela contribue aussi à protéger l'économie du Canada en ceci qu'on élimine la concurrence déloyale qui risque de découler de l'utilisation de l'argent sale pour livrer concurrence à une entreprise légitime.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Est-ce que cela pourrait expliquer le manque de ressources? On fait l'observation en tant que simple citoyen canadien. Lors de notre récent séjour aux États-Unis, on a pu remarquer certaines choses. Prenons l'exemple de M. Eagleson ou Conrad Black ou encore M. Tremblay, qui a récemment été accusé aux États-Unis. On dirait que même les Canadiens et les Canadiennes font l'objet d'un suivi plus sérieux de la part les Américains que nous ne le faisons nous-mêmes. On a l'impression qu'on ne fait pas notre travail. Un rapport de la GRC, publié il y

getting organized and things would eventually improve. Is that really the case? And will we still be saying the same thing five years from now?

**Denis Constant, Chief Superintendent, Director General, Financial Crime, Royal Canadian Mounted Police:** You have raised a very important question. To all intents and purposes, we have to assume that the problem involving the proceeds of crime in Canada is an international problem. It is international in scope, and we need an international response to deal with it. I think that to some extent, Canada is doing its share. In this area, the agencies that have a role to play are doing a good job with the instruments and tools available to them at the moment. I think that trying to make comparisons with other countries will not help define the entire problem. The American system has some mechanisms in place that we do not have in Canada. They have a civil process regarding the proceeds of crime.

The Americans use this tool a great deal. That tool does not exist here. We have a civil process, which has started being approved in some Canadian provinces, but it is strictly within some provinces. The process does not apply at the federal level.

**Senator Massicotte:** Some will say that my favourite subject is lawyers. The bill puts forward some amendments to give lawyers the responsibility of managing their own profession. Are the proposed changes adequate? Will we trust the profession, the Bar to provide its own management and to require regulations? Are you satisfied with the regulations proposed by the Bar? And will we be able to rely on the profession to discipline itself?

[English]

**Mr. Souccar:** My thoughts on this are that it is better than what we have right now, but I feel we need to go further.

This is not a disparaging remark toward lawyers. I am a lawyer myself and a member of the Ontario Bar Association, so I can maybe take more liberties because of that. This is also to protect lawyers who are duped and who unwittingly take part in a money-laundering scheme without their knowledge. Forcing lawyers to report any transactions over a certain threshold will give more integrity to the profession. Those who are duped would allow someone else to make the determination as to whether or not that transaction could be a money-laundering transaction or a legitimate transaction. It gives that second sober look at the transaction.

**Senator Massicotte:** Is it adequate?

**Mr. Souccar:** My proposal would make it adequate. However, at this point, the proposal in place does not go that far. Rather than having the law society oversee the lawyers within the law society itself, we would take it a step further to see that it gets reported outside, in the same manner as a bank.

à environ 5 semaines, disait que la raison principale était qu'ils étaient en train de s'organiser et qu'ils allaient y arriver. Va-t-on vraiment y arriver? Et dans cinq ans, est-ce qu'on va dire encore la même chose?

**Denis Constant, surintendant principal, directeur général, Criminalité financière, Gendarmerie royale du Canada :** La question soulevée en est une très importante. Je pense, qu'à toute fin pratique, il faut partir de la perspective que le problème associé aux produits de la criminalité au Canada est un problème international. C'est un fléau international et pour s'attaquer à ce fléau, cela exige une réponse internationale. Je pense que le Canada fait sa part jusqu'à un certain degré. Dans ce domaine, les agences qui ont un rôle à jouer dans cette perspective font un bon travail avec les instruments et les outils dont ils disposent à l'heure actuelle. Je pense que de vouloir tirer des parallèles avec certains autres pays ne suffirait pas à définir tout ce qu'est le problème. Le système américain dispose de certains mécanismes que nous n'avons pas au Canada. Ils ont un processus civil sur le plan des produits de la criminalité mis à leur disposition.

Les Américains font un grand usage de cet outil. Nous n'avons pas cet outil ici. Nous avons le processus civil, qui commence à être entériné dans certaines provinces au Canada, mais c'est purement à l'intérieur de certaines provinces. Ce n'est pas un processus étendu dans un contexte fédéral.

**Le sénateur Massicotte :** Certains diront que mon sujet favori est celui « des avocats ». On remarque que le projet de loi propose des amendements pour donner aux avocats la responsabilité de se gérer. Est-ce que les changements proposés sont adéquats? Est-ce qu'on va faire confiance à la profession, au Barreau de se gérer et exiger des règlements? Êtes-vous satisfait des règlements proposés par le Barreau? Et est-ce qu'on va pouvoir se fier à la profession pour s'autodiscipliner?

[Traduction]

**M. Souccar :** À mon avis, c'est mieux que ce qui existe actuellement, mais je pense que nous devrions aller plus loin.

Je ne veux pas faire de remarques désobligeantes sur les avocats. Je suis moi-même avocat et je suis membre de l'Association du Barreau de l'Ontario, ce qui me donne plus de latitude. Il s'agit de protéger les avocats qui sont dupés et qui participent, à leur insu, à des activités de blanchiment d'argent. Obliger les avocats à déclarer les transactions dépassant un certain plafond renforcera l'intégrité de la profession. Ainsi, ceux qui sont dupés laisseront le soin à quelqu'un d'autre de déterminer s'il s'agit d'une transaction de blanchiment d'argent ou d'une transaction légitime. Du coup, on jette un second regard serein sur la transaction.

**Le sénateur Massicotte :** Est-ce suffisant?

**M. Souccar :** Ma proposition rendrait les choses suffisantes. Toutefois, la proposition actuelle ne va pas assez loin. Au lieu de laisser au Barreau le soin de surveiller les avocats qui en sont membres, nous proposons d'aller un peu plus loin en exigeant que la déclaration soit faite à un organisme externe, comme le font les banques.

[Translation]

**Senator Biron:** The President of the Canadian Bar Association said that any additional information arising out of Bill C-25 will be used in a lawful, responsible, transparent manner in keeping with the public interest and our constitutional values.

The association is opposed to a more extensive exchange of intelligence until there is a guarantee of some oversight and independent, effective responsibilities. How will you go about ensuring that intelligence will not be passed on outside the country or shared with others?

[English]

**Mr. Souccar:** I believe it would be in the same way that we would guarantee all other information that was received. For example, if information is received from FINTRAC, we look at it and make a determination as to whether or not the transaction is in fact a money-laundering transaction involved with substantive criminal offences. If it is not, then it goes no further. I believe we would use the same methods that we do with our regular investigations.

**Mr. Constant:** I would just like to add that the money-laundering regime in Canada will be as strong as our weakest link, and if we choose to exclude the lawyers' profession outside the legislation, we provide an opportunity for organized crime, for terrorist groups to focus their energy in directing their efforts to utilize, wittingly or unwittingly, the profession to launder their proceeds.

I want to draw your attention to something that is quite important: Dr. Stephen Schneider, Professor of Sociology and Criminology at Saint Mary's University in Halifax, has done a great deal of research on money laundering in Canada over the last 15 years. He had the opportunity to research all money-laundering files of the RCMP and found that 49.7 per cent of all money-laundering investigations undertaken by the RCMP involved lawyers who had come in contact with proceeds of crime money, either wittingly or unwittingly. Therefore, not only are we focused to ensure the integrity of the Canadian economy, but also to ensure that the Canadian legal profession is not being abused by the criminal element.

**The Chairman:** I have a number of supplementary questions on the topic. Would you make Dr. Schneider's document available to the committee? It is important for the committee to have the text of a document to which a witness makes reference.

I see that we have it available; thank you.

**Senator Angus:** My question is a supplement to Senator Massicotte's question on the adequacy of the provisions for lawyers in Bill C-25. I too am a member of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec, and I am very troubled by this proposed legislation. My view is that the provisions in the original bill in respect of lawyers were found to be adequate. Am

[Français]

**Le sénateur Biron :** Le président de l'Association du Barreau canadien dit que tout renseignement supplémentaire découlant du projet de loi C-25 sera utilisé de façon licite, responsable, transparente et compatible avec l'intérêt du public et les valeurs constitutionnelles.

L'association s'oppose à un plus ample échange de renseignements d'ici à ce que ce degré de surveillance et de responsabilités indépendantes et efficaces soit garanti. De quelle façon allez-vous garantir que les renseignements ne seront pas donnés à l'extérieur du pays ou partagés avec d'autres?

[Traduction]

**M. Souccar :** Je crois que nous agirions de la même façon que nous le faisons pour garantir que tous les renseignements que nous recevons soient protégés. À titre d'exemple, si un renseignement nous parvient du CANAFE, nous l'examinons et nous déterminons s'il s'agit d'une transaction impliquant du blanchiment d'argent dans le cadre d'infractions criminelles plus graves. Sinon, on ne va pas plus loin. À mon avis, nous utiliserions les mêmes méthodes que celles que nous utilisons dans nos enquêtes ordinaires.

**M. Constant :** J'aimerais simplement ajouter que le régime du blanchiment d'argent au Canada sera aussi fort que notre maillon le plus faible, et si nous choisissons d'exempter les avocats de la loi, nous offrirons alors une occasion au crime organisé, aux groupes terroristes de concentrer leurs efforts sur l'utilisation, consciente ou inconsciente, de la profession d'avocat pour blanchir les produits de leurs crimes.

J'aimerais attirer votre attention sur quelque chose qui est très important : M. Stephen Schneider, professeur de sociologie et de criminologie à l'Université Saint Mary's à Halifax a fait énormément de recherches sur le blanchiment d'argent au Canada, au cours des 15 dernières années. Il a eu l'occasion d'étudier tous les dossiers de la GRC sur le blanchiment d'argent et a découvert que 49,7 p. 100 de toutes les enquêtes sur le blanchiment d'argent entreprises par la GRC impliquaient des avocats qui avaient manipulé des produits de la criminalité, soit en connaissance de cause ou à leur insu. C'est pourquoi nous mettons l'accent non seulement sur la nécessité de protéger l'intégrité de l'économie canadienne, mais aussi sur la nécessité de protéger la profession juridique canadienne contre tout abus de la part d'éléments criminels.

**Le président :** J'ai quelques questions complémentaires sur le sujet. Pourriez-vous remettre le document de M. Schneider au comité? Il est important que le comité ait un document auquel un témoin a fait allusion.

Je vois que nous l'avons déjà. Merci.

**Le sénateur Angus :** Ma question complète la question du sénateur Massicotte sur l'adéquation des dispositions du projet de loi C-25, en ce qui a trait aux avocats. Je suis, moi aussi, membre de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec et je suis très troublé par ce projet de loi. À mon avis, les dispositions du projet de loi initial relatives aux avocats étaient suffisantes. Ai-je



I right in saying that? Even though the lawyers attacked them and you were not able to use them in this bill, would they have been sufficient, had they been upheld by the court? Do you know what I am referring to? In the original bill, not only were banks and various people required to report suspicious transactions and money caps and so on, but also the legal profession was included. During the hearings on the previous bill, we heard testimony from law societies that it would interfere with solicitor-client privilege and that it might be ultra vires. They certainly attacked those provisions of that bill. The committee did some research and found that the U.K., France and the U.S. have strong provisions against lawyers, and they do not get attacked on solicitor-client privilege. Here in Canada, for some reason, the opinion has been different. Could you clarify that for the committee? I believe that Senator Massicotte's question was clear:

[Translation]

Are the provisions contained in Bill C-25 adequate with respect to lawyers?

[English]

Your answer was no, was it not?

**Mr. Souccar:** In respect of what you just said, the answer is, no; it needs to be much stronger. If Canada is to be criticized about anything when it comes to the Financial Action Task Force's, FATF, review, certainly that will be it, because Canada is seen as a weak link in that area.

**Senator Angus:** Yesterday, Minister Flaherty explained to the committee that the government wants to receive a high mark in the FATF review. The legal systems in the U.S. and in England are basically the same as they are in Canada. We lawyers understand solicitor-client privilege, but it seems to be narrowing, as a recent decision of the Supreme Court would suggest. We are concerned about your views on the subject, because we were aware that 49.7 per cent of the cases investigated involved lawyers. It is key to this proposed legislation.

**Richard Reynolds, Director, National Security Operations Branch, Royal Canadian Mounted Police:** I will comment further on that. Captured in the current legislation is another example: real estate agents. Lawyers are financial intermediaries of most real estate transactions, and the majority of the money moves through the lawyers, so there seems to be a significant imbalance.

**Senator Massicotte:** My interest was clarification.

raison? Même si les avocats les ont attaquées et que vous n'avez pas réussi à les réintégrer au projet de loi, les dispositions existantes seraient-elles suffisantes? Ont-elles été confirmées par les tribunaux? Voyez-vous à quoi je fais allusion? Dans le projet de loi initial, les banques et certains particuliers étaient tenus de faire des déclarations, notamment au sujet de transactions douteuses et des plafonds financiers, mais les membres de la profession légale aussi étaient visés par ces dispositions. Durant les audiences sur le projet de loi précédent, nous avons entendu des témoignages de la part des différentes associations du Barreau sur le risque d'empiètement sur le secret professionnel et le risque que les dispositions soient illégales. Ces dispositions du projet de loi ont été critiquées. Après avoir fait des recherches, le comité a appris que le Royaume-Uni, la France et les États-Unis avaient des dispositions strictes à l'endroit des avocats, dispositions qui ne sont pas attaquées en raison de leur empiètement sur le secret professionnel. Ici au Canada, pour une raison quelconque, l'opinion est différente. Pouvez-vous éclairer la lanterne du comité? Je crois que la question du sénateur Massicotte était claire :

[Français]

Est-ce que les dispositions dans le projet de loi C-25 sont adéquates vis-à-vis des avocats?

[Traduction]

Vous avez répondu non, n'est-ce pas?

**M. Souccar :** Au sujet de ce que vous venez de dire, la réponse est non; il faut que ce soit beaucoup plus fort. Si le Canada s'attire des critiques en ce qui concerne sa participation au Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, le GAFI, ce sera certainement parce qu'il est perçu comme étant le maillon faible dans ce domaine.

**Le sénateur Angus :** Hier, le ministre Flaherty nous a expliqué que le gouvernement veut recevoir une bonne note lors de cet examen du GAFI. Les régimes juridiques des États-Unis et de l'Angleterre sont essentiellement les mêmes que le régime canadien. Nous, les avocats, nous comprenons ce qu'est le secret professionnel de l'avocat, mais certaines décisions récentes de la Cour suprême semblent indiquer que son interprétation se ressert. Nous nous préoccuons de vos opinions sur la question, car nous savons que les avocats étaient impliqués dans 49,7 p. 100 des enquêtes. C'est un élément essentiel de ce projet de loi.

**Richard Reynolds, directeur, Sous-direction des opérations en matière de sécurité nationale, Gendarmerie royale du Canada :** Je peux vous donner davantage d'explications à ce sujet. Il y a un autre groupe qui est visé par la loi : les agents immobiliers. Les avocats sont des intermédiaires financiers dans la plupart des transactions immobilières et une forte proportion de l'argent passe entre les mains des avocats et il semble donc y avoir un grave déséquilibre.

**Le sénateur Massicotte :** Je souhaitais obtenir un éclaircissement.

[Translation]

**Senator Massicotte:** I would just like to clarify Mr. Constant's comments. If I understand correctly, the weak point seems to be the system involving lawyers?

**Mr. Constant:** That is correct.

[English]

**Senator Goldstein:** On the same topic, Mr. Constant, you have given us a statistic of which we were aware — that roughly 50 per cent of the transactions investigated by the RCMP involved lawyers at some level. Under the current legislation, lawyers are exempt, and yet you are able to investigate situations where lawyers are involved. On that basis, would you not be prepared to say that Dr. Schneider's statistics justify the proposition that it is not essential that lawyers be covered in full by this proposed legislation and that what is actually required for your purposes is already available under existing legislation?

**Mr. Constant:** I believe that the study by Dr. Schneider shows what the senator has mentioned. It is a testament of how much money is being circulated through the hands of lawyers and that, because of their profession, they are being exposed. Wittingly or unwittingly, this is a course of action that has taken place. At the same time, the current legislation is not sufficient to protect the legal profession, because by excluding lawyers, the reporting mechanism is also excluded. As long as lawyers are excluded, meaning they will not have to report, an opportunity is provided for the criminal element to focus their attention on the legal profession.

**The Chairman:** Your issue is not the process, in that you are not against self-regulation by lawyers. Rather, the question is whether the self-regulation is adequate in these circumstances. Is that what you are saying?

**Mr. Souccar:** We are going beyond that by saying that self-regulation would be inadequate.

**The Chairman:** Our next witnesses are from the Canadian Bar Association and we will await their response.

**Senator Goldstein:** I want to add my voice to that of the chairman and say that we respect and admire the work of the RCMP. We consider you to be the finest of the finest and congratulate you for that. We are also with you during this moment that has become rather upsetting for your force. We want you to know that we stand with you.

The inquiry that we undertook last time and the inquiry that we are now involved with, deal with a common problem — the necessity and appropriateness of law enforcement on the one hand and the desire on the part of all of us on the other hand to protect the privacy rights of Canadians. That desire is not only ours; it is shared by you and by every Canadian.

We are trying to find a balance with the understanding that law enforcement officers, especially people in leadership positions like yourself, would tend to want to have as much ability to pursue

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Je veux seulement clarifier les commentaires de M. Constant. Si j'ai bien compris, le point faible serait le système des avocats?

**M. Constant :** C'est effectivement cela.

[Traduction]

**Le sénateur Goldstein :** À ce propos, monsieur Constant, vous avez cité une statistique que nous connaissons déjà, soit qu'environ 50 p. 100 des transactions qui ont fait l'objet d'une enquête par la GRC impliquaient des avocats d'une manière ou d'une autre. En vertu de la loi actuelle, les avocats sont exonérés, or vous avez pu faire enquête sur des affaires dans lesquelles des avocats étaient impliqués. Cela étant, ne seriez-vous pas prêt à dire que les statistiques de M. Schneider donnent raison à ceux qui disent qu'il n'est pas essentiel que les avocats soient entièrement visés par ce projet de loi et que la loi actuelle répond déjà à vos besoins?

**M. Constant :** Je crois que l'étude de M. Schneider confirme ce que le sénateur disait. Elle montre combien d'argent passe entre les mains des avocats et que ceux-ci sont exposés en raison de leur profession. Qu'ils aient été pleinement informés ou que cela se soit fait à leur insu, c'est ce qui s'est passé. Parallèlement, la loi actuelle n'est pas suffisante pour protéger les avocats, car en excluant les avocats on a exclu du même coup le mécanisme de déclaration. Tant que les avocats sont exclus, et qu'ils n'auront donc pas à faire de déclaration, on encourage les criminels à se servir des avocats.

**Le président :** Ce qui vous déplaît, ce n'est pas le processus, vous n'êtes pas contre l'autoréglementation des avocats. C'est plutôt la question de savoir si l'autoréglementation est suffisante dans ces circonstances. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Souccar :** Nous allons plus loin en disant que l'autoréglementation serait insuffisante.

**Le président :** Nos prochains témoins seront des représentants de l'Association du Barreau canadien et nous attendrons leur réponse.

**Le sénateur Goldstein :** Je voudrais me faire l'écho du président et dire que nous respectons et admirons le travail que fait la GRC. À nos yeux, vous êtes la crème de la crème et nous vous félicitons. Nous sommes également avec vous de tout coeur pendant cette période qui doit être assez troublante pour vous. Nous tenons à ce que vous sachiez que vous avez notre appui.

L'enquête que nous avons menée la dernière fois, celle que nous faisons maintenant, porte sur le même problème — la nécessité et l'application adéquate de la loi, d'une part, et notre volonté à tous de protéger la vie privée des Canadiens, d'autre part. Nous ne sommes pas les seuls à souhaiter cela; c'est un sentiment qui est partagé par vous et par tous les Canadiens.

Nous tâchons d'établir un équilibre compte tenu du fait que les agents de maintien de l'ordre, particulièrement des personnes qui exercent des fonctions de leadership comme vous le faites,

law enforcement as is reasonably possible and some civil rights people, like me, would want to limit that in, perhaps, the broader interests of society. Therefore, there is that kind of interplay that goes on. Neither position is right or wrong. They are healthy positions in a free economy and especially in a free society.

Having said that, we asked the last time for information on the practice, position and policy of the RCMP with respect to record retention, as it involves the proceeds of money laundering and as it involves the financing of terrorist activity in Canada. We thank you for giving us an answer, but that answer was, in the view of some of us, insufficient. Are you now in a position to give us a complete answer with respect to the policy? If it is written we would like to see a copy of it, and if it is not we would like to know that. We would also like a copy of the policy that is followed by the RCMP with respect to record retention in this area of activity.

**Mr. Souccar:** My first comment is in response to the first statement you made about the interplay between both views: It is essential, absolutely essential. That is what maintains the balance, and this is exactly what makes Canada the country it is. I appreciate your comment and that is certainly something very important.

In terms of retention of files, I can give you my answer, and I also have three binders sitting on the table that contain all our policies. These are available if you wish to have them. That is why we brought them.

As an example, if we receive information from FINTRAC relevant to a suspicious transaction, that information is maintained by the RCMP for eight years, after which it is purged. If the information is deemed to be unsubstantiated after eight years, it is gone. If it is determined to be substantiated, an investigation ensues. If the investigation takes four years, including court appearances and results, eight more years are added at the end of the four years — a total 12 years — after which the information is destroyed.

If information is given and determined to be unsubstantiated then two years later more information is given about the same subjects and the information is found again to be unsubstantiated, the eight year clock does not start over but continues.

**Senator Goldstein:** Is that policy in writing?

**Mr. Souccar:** Yes.

**Senator Goldstein:** Is there any audit done with respect to the way it is polled?

**Mr. Souccar:** Yes, and all the information is in the binders. I can make it available to you.

préféreraient être autant en mesure que possible d'assurer le maintien de l'ordre et certains partisans des droits civils, comme moi, préféreraient limiter ce genre de pouvoir, peut-être, dans l'intérêt général de la société. C'est donc le genre de dynamique qui existe à cet égard. Aucune de ces positions n'est bonne ou mauvaise. Il s'agit de positions saines dans une économie libre et particulièrement dans une société libre.

Cela dit, la dernière fois nous avons demandé des renseignements sur les méthodes, la position et la politique de la GRC en ce qui concerne la conservation des dossiers concernant les produits du blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes au Canada. Nous vous remercions de nous avoir fourni une réponse mais certains d'entre nous considéraient que cette réponse était insuffisante. Êtes-vous maintenant en mesure de nous fournir une réponse complète en ce qui concerne la politique? Si cette politique existe par écrit, nous aimerions en avoir un exemplaire, et si elle ne l'est pas, nous aimerions le savoir. Nous aimerions également une copie de la politique de la GRC en ce qui concerne la conservation des dossiers dans ce secteur d'activité.

**M. Souccar :** Je commenterai d'abord la première déclaration que vous avez faite à propos de la nécessité de concilier les deux points de vue : c'est essentiel, tout à fait essentiel. C'est ainsi que l'on établit l'équilibre, et c'est précisément ce qui contribue à faire du Canada ce qu'il est. Je vous remercie de votre commentaire et il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un aspect très important.

Pour ce qui est de la conservation des dossiers, je peux vous donner ma réponse, et j'ai aussi trois cahiers sur la table qui renferment l'ensemble de nos politiques. Nous pouvons les mettre à votre disposition, si vous le souhaitez. C'est la raison pour laquelle nous les avons apportés avec nous.

À titre d'exemple, si nous recevons de l'information du CANAFE en ce qui concerne les transactions douteuses, la GRC conserve cette information pendant huit ans, après quoi elle est éliminée. Si l'information est corroborée, une enquête s'ensuit. Si l'enquête dure quatre ans, en tenant compte des comparutions devant les tribunaux et des résultats, on ajoute huit années supplémentaires à la fin des quatre années — soit un total de 12 ans — après quoi l'information est détruite.

Si l'information est fournie et qu'on détermine qu'elle est sans fondement, et que deux ans plus tard des renseignements supplémentaires sont fournis à propos des mêmes questions et qu'une fois de plus l'information est considérée sans fondement, la période de huit ans ne recommence pas à courir à partir de ce moment-là mais continue.

**Le sénateur Goldstein :** Cette politique existe-t-elle par écrit?

**M. Souccar :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** Est-ce que l'on vérifie la façon dont cette information est recueillie?

**M. Souccar :** Oui, et tous les renseignements se trouvent dans les cahiers. Je peux les mettre à votre disposition.



**Senator Goldstein:** I am willing to look at it. Bill C-25 provides that FINTRAC gets to keep information if there is no investigation or remittance to a law enforcement agency for 10 years. Assuming you are given that information in nine years and 11 months, you then keep it for another eight years. That means that you have potentially unsubstantiated information that is kicking around in someone's records for 18 years. Do you not find that excessive?

**Mr. Souccar:** You are correct in the calculations you have made. FINTRAC may be able to answer the question. I believe if information is not transmitted to us within the first year or two, they do not go back. So much information comes into FINTRAC that I do not believe they go through old information, filter it and pass it on again. I believe they deal with new information when it arrives. Potentially, if they go over new information and cross-reference it to old information, they may then provide the package.

**Senator Goldstein:** The new information would start the 10-year clock running over again?

**Mr. Souccar:** For FINTRAC?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Mr. Souccar:** I cannot answer for them.

**Senator Goldstein:** Speaking only for myself, potentially information about Canadians is sitting around in records for decades — available in a limited way, but records still. I find that difficult to understand or accept unless there is a very real probability that the person about whom those records exist is a person involved in money laundering or terrorist activity. Personally, I find that excessive.

I will now move on to another topic.

The statute will be adding to the load of suspicious attempted transactions. I do not know what kind of additional load that will be. You have indicated today, and we have had indications in the past, that resources are limited. Therefore, you are unable to deal with any more than a maximum of 20 per cent of the information furnished to you, bearing in mind that information does not get furnished to you unless there are some grounds for concern on the part of FINTRAC. If, added to that, you will to have to investigate suspicious attempted transactions, should you not be asking for additional resources in a more aggressive way than you have until now?

**Mr. Souccar:** You are right, to the extent, that the resources, the amount of information and the increase of information will add a heavier burden. We sift, however, through the information that comes in regardless of whether it is information from FINTRAC or information from other sources regarding criminal organizations. We do not have resources and we will never have

**Le sénateur Goldstein :** J'aimerais y jeter un coup d'œil. Le projet de loi C-25 prévoit que le CANAFE peut conserver les renseignements si aucune enquête ou transfert à un organisme de maintien de l'ordre n'a lieu pendant 10 ans. Supposons qu'on vous remet ces renseignements sur une période de neuf ans et onze mois, vous pouvez alors conserver ces renseignements pendant huit années supplémentaires. Cela signifie que vous pouvez avoir des renseignements non fondés que vous conservez dans les dossiers d'une personne pendant 18 ans. Ne croyez-vous pas que c'est excessif?

**M. Souccar :** Vos calculs sont exacts. Le CANAFE serait en mesure de répondre à la question. Je crois que si les renseignements ne nous sont pas transmis dans les deux premières années, on ne les renvoie pas. Le CANAFE reçoit tellement d'information que je ne crois pas qu'il revoie des renseignements qui dorment depuis longtemps dans les dossiers, qu'il les filtre et les transmet à nouveau. Je crois qu'il s'occupe des nouveaux renseignements lorsqu'ils arrivent. Il est possible qu'il fasse le recoupement entre de nouveaux renseignements et des renseignements qui remontent à plus longtemps et il peut alors fournir le tout.

**Le sénateur Goldstein :** La période de 10 ans recommencerait à courir au moment de la réception de la nouvelle information?

**M. Souccar :** En ce qui concerne le CANAFE?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**M. Souccar :** Je ne peux pas répondre pour eux.

**Le sénateur Goldstein :** Personnellement, j'ai de la difficulté à comprendre ou à accepter que des renseignements concernant des Canadiens dorment dans des dossiers pendant des dizaines d'années — et sont disponibles de façon restreinte mais n'en demeurent pas moins dans ces dossiers, à moins qu'il existe une probabilité très réelle que la personne sur laquelle ces dossiers existent soit impliquée dans le blanchiment d'argent ou des activités terroristes. Personnellement, je trouve cela excessif.

Je passerai maintenant à un autre sujet.

Le projet de loi va alourdir la charge de travail puisqu'il l'obligera à signaler également les tentatives d'opérations douteuses. Je ne sais pas en quoi consistera cette charge de travail supplémentaire. Vous avez indiqué aujourd'hui, et nous avons eu des indications par le passé en ce sens, que les ressources sont limitées. Par conséquent, vous n'êtes pas en mesure de vous occuper de plus de 20 p. 100 au maximum des renseignements qui vous sont communiqués, compte tenu du fait que ces renseignements ne vous sont pas communiqués à moins que le CANAFE ait des soupçons. Si, en plus, on vous demande de faire enquête sur des tentatives de transactions douteuses, ne devriez-vous pas demander des ressources supplémentaires de façon plus insistante que vous ne l'avez fait jusqu'à présent?

**M. Souccar :** Vous avez raison, dans la mesure où la quantité de renseignements et l'augmentation des renseignements alourdiront la charge de travail. Cependant, nous examinons les renseignements qui nous arrivent, qu'il s'agisse de renseignements provenant du CANAFE ou de renseignements provenant d'autres sources concernant des organisations criminelles. Nous n'avons

resources, nor can we begin to think we ever will have enough resources to attack every criminal organization in Canada. We have to look at all the information we get, sift through it, create intelligence and from there assess the threat and impact of each piece of information. We then do a triage to determine which ones we will put a significant amount of resources toward.

We are faced with that challenge with everything we do. Do we need more resources? Yes. When does it stop? We have to achieve a balance, and I feel we have been receiving some resources throughout the RCMP over the last year, significant resources. This area is one that I believe is not staffed anywhere near what it should be, because, as I highlighted earlier, the commonality between all these criminal organizations is to make money. Unless we follow the money, we will not have the impact we should. In the case of national security, again money is a means to an end and we have to be able to follow it in order to have any impact.

**Senator Tkachuk:** You talked about wittingly and unwittingly, as far as lawyers were concerned. How unwitting does a lawyer have to be? It is very difficult for me to believe that a briefcase full of cash would not stir some suspicion that there is something not right, especially if it is substantial. Could you give me an example of an unwitting transaction?

**Mr. Reynolds:** It may not be a case of a suitcase full of cash. Hopefully they would tweak to that. For example, an offshore transfer of funds through a lawyer's trust account would basically create or break a paper trail, as it currently stands, because there is no recording on such a transaction. That would invite the influx of money from offshore into Canada, which would then be invested. Lawyers are an integral part of investment and of the creation of corporations through that. There are means other than just the receiving of cash that would then be recorded and captured as well.

**Senator Tkachuk:** The Canadian Bar Association would be aware of situations like this, would they not?

**Mr. Reynolds:** I believe the Canadian Bar Association has produced a publication for lawyers on signs to watch for within money laundering.

**Senator Tkachuk:** That would take care of the unwitting lawyers, but it would obviously not address the ones who are cooperating in this whole money-laundering operation. Hopefully, the public policy is read and perhaps someone is paying attention to this, but if a lawyer is willingly part of this operation, it would be very difficult to stop.

pas les ressources et nous ne les aurons jamais, et nous ne pouvons pas non plus envisager d'avoir un jour suffisamment de ressources pour nous attaquer à toutes les organisations criminelles au Canada. Nous devons examiner tous les renseignements que nous recevons, les passer au crible, monter un dossier et à partir de là évaluer la menace et les incidences de chaque élément d'information. Nous procédons alors à un tri pour déterminer les éléments d'information auxquels nous consacrerons d'importantes ressources.

C'est la difficulté à laquelle nous faisons face dans le cadre de toutes nos activités. Avons-nous besoin de ressources supplémentaires? Oui. Quand doit-on établir une limite? Nous devons établir un équilibre, et je considère que nous avons reçu des ressources importantes par l'intermédiaire de la GRC au cours de l'année dernière. C'est un secteur où à mon avis notre effectif est loin d'être suffisant, parce que, comme je l'ai souligné plus tôt, l'objectif commun de toutes ces organisations criminelles, c'est de faire de l'argent. À moins de suivre l'argent, nous n'obtiendrons pas les résultats que nous devrions obtenir. En ce qui concerne la sécurité nationale, comme je l'ai déjà dit, l'argent est un moyen en vue d'une fin et nous devons être en mesure de suivre les traces de cet argent pour que notre action soit efficace.

**Le sénateur Tkachuk :** En ce qui concerne les avocats, vous avez parlé de transactions faites à leur insu. Dans quelle mesure cela est-il possible dans le cas d'un avocat? J'ai beaucoup de difficulté à comprendre comment une valise pleine de billets de banque n'éveillerait pas les soupçons, particulièrement si le montant est important. Pourriez-vous nous donner un exemple d'une transaction qui serait faite à l'insu d'un avocat?

**M. Reynolds :** Ce n'est pas forcément un cas comme celui que vous décrivez, c'est-à-dire d'une valise pleine de billets de banque. Il est à espérer que cela éveillerait des soupçons. Par exemple, un transfert de fonds à l'étranger par l'intermédiaire d'un compte en fiducie d'un avocat laisserait essentiellement, ou brouillerait, une trace écrite, parce que ce genre de transaction à l'heure actuelle n'est pas enregistrée. Il y aurait donc une entrée d'argent de l'étranger au Canada, et cet argent serait alors investi. Dans de tels cas, les avocats font partie intégrante de l'investissement et de la création des sociétés. Il existe d'autres opérations que la simple réception d'argent comptant qui seraient alors inscrites.

**Le sénateur Tkachuk :** L'Association du Barreau canadien serait au courant de ce genre de situation, n'est-ce pas?

**M. Reynolds :** Je crois que l'Association du Barreau canadien a produit une publication à l'intention des avocats sur la façon de repérer le blanchiment d'argent.

**Le sénateur Tkachuk :** Cela permettrait de repérer les cas où cela se fait à l'insu des avocats, mais la situation serait sans doute plus difficile lorsqu'il s'agit d'avocats qui coopèrent à une opération de blanchiment d'argent. Il est à espérer que l'on prendra connaissance de la politique publique et que l'on prêterait attention à ce genre de choses, mais si un avocat participe sciemment à ce genre d'opération, il serait très difficile d'y mettre fin.

**Mr. Souccar:** You are right. However, it is no different than any law that we have out there; we have those who will break the law intentionally. Despite the fact that we have a law against theft, for example, we still have thieves out there. In terms of a lawyer, who is involved in money laundering knowingly, at least it puts him or her on notice that there are rules, regulations and laws in place, which will hopefully discourage them.

**Senator Tkachuk:** If there is a transfer of cash from another country to a lawyer's trust account, that is reported anyway, is it not, if it is over \$10,000?

**Mr. Reynolds:** It is captured in the international transfer, yes.

**Senator Tkachuk:** How do we compare with other countries? Senator Angus touched on this earlier with the comparison on the laws concerning transactions through a lawyer's office, but how do we compare on other aspects of the law with other countries? What is our success rate, not just in prosecutions, but in actual cash in comparison with the population?

**Mr. Souccar:** I believe we compare well, and I believe the FATF review will demonstrate that there are some criticisms, some of which will be with respect to legislation.

**Senator Tkachuk:** This legislation or other legislation?

**Mr. Souccar:** This legislation. However, I believe we will be praised for much of the work that is being done. The integrated model that we have adopted in Canada is, I believe, the envy of many parts of the world. That is the integrated model that we use with law enforcement, forensic accountants, Canada Border Services Agency, tax people, and Justice Canada. We work in an integrated way, along with other police departments. We work toward a common goal, with all pieces of the puzzle at the table, working together to achieve our end. The same is true with respect to our terrorist financing groups. They also work in an integrated way.

We have provided training worldwide on money-laundering investigations to bring other countries up to a standard that will allow them to cooperate with us at the same level, recognizing that many of our investigations do not start and end within our borders.

**Senator Meighen:** On the subject of the weak link and cash and lawyers, a presentation — which I imagine we will hear later — from the Federation of Law Societies of Canada, FLSC, speaks of a no-cash rule for lawyers. If FLSC adopted the rule that lawyers could not receive cash, to what extent would that alleviate your concerns?

**M. Souccar :** Vous avez raison. Cependant, il n'y a pas vraiment de différence par rapport aux lois qui existent; il y a des personnes qui enfreindront la loi délibérément. Même s'il existe des lois contre le vol, par exemple, les voleurs existent. Pour ce qui est d'un avocat qui participe sciemment au blanchiment d'argent, cela au moins l'avertit de l'existence de règles, de règlements et de lois qui, il est à espérer, décourageront ce genre de comportement.

**Le sénateur Tkachuk :** S'il y a un transfert d'argent d'un autre pays au compte en fiducie d'un avocat, il est déclaré de toute façon, n'est-ce pas, si le montant est supérieur à 10 000 \$?

**M. Reynolds :** Cette transaction est enregistrée dans le cadre du transfert international, effectivement.

**Le sénateur Tkachuk :** Comment nous comparons-nous à d'autres pays? Le sénateur Angus a abordé plus tôt la comparaison des lois concernant les transactions effectuées par l'intermédiaire d'un cabinet d'avocat, mais comment le Canada se compare-t-il à d'autres pays en ce qui concerne les autres aspects de la loi? Quel est notre taux de réussite, pas seulement au niveau des poursuites, mais pour ce qui est des montants d'argent, en proportion de notre population?

**M. Souccar :** Je crois que nous soutenons bien la comparaison, et je crois que l'examen par le GAFI indiquera l'existence de certaines critiques dont certaines porteront sur le projet de loi.

**Le sénateur Tkachuk :** Ce projet de loi ou d'autres lois?

**M. Souccar :** Ce projet de loi. Cependant, je crois qu'on nous félicitera pour une bonne partie du travail qui est effectué. Le modèle intégré que nous avons adopté au Canada fait, je crois, l'envie de bien des pays. Il s'agit du modèle intégré que nous utilisons avec les forces du maintien de l'ordre, les juricomptables, l'Agence des services frontaliers du Canada, Revenu Canada et Justice Canada. Nous travaillons de façon intégrée en collaboration avec d'autres services de police. Nous travaillons en fonction d'un objectif commun, à l'aide de l'ensemble des pièces du casse-tête, et nous collaborons pour atteindre notre objectif. La même chose est vraie des groupes qui financent les terroristes. Ils fonctionnent également de façon intégrée.

Nous assurons une formation à l'échelle mondiale sur les techniques d'enquête des cas de blanchiment d'argent pour permettre aux autres pays d'être en mesure de travailler en coopération avec nous au même niveau, compte tenu du fait qu'un grand nombre de nos enquêtes ne commencent pas et ne finissent pas à l'intérieur de nos frontières.

**Le sénateur Meighen :** En ce qui concerne le maillon faible, l'argent comptant et les avocats, une présentation — que nous entendrons plus tard je crois — de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, la FOPJC, parle d'une règle interdisant aux avocats d'accepter l'argent comptant. Si la Fédération adoptait une règle selon laquelle les avocats ne pouvaient pas recevoir d'argent comptant, dans quelle mesure cela permettrait-il d'apaiser vos inquiétudes?



**Mr. Souccar:** As Superintendent Reynolds explained, it may help somewhat, but I do not believe that is the bulk of our concern, because of the cashless transactions, if you will.

**Mr. Reynolds:** It comes down to the distribution of the funds and the exit of the funds to whatever investment is going through the accounts. As it currently stands, there is no reporting on that.

**Senator Tkachuk:** There is one area that perhaps you could clarify for us. On page 5, the third paragraph of your presentation, when you are talking about FINTRAC, the last sentence says:

Under current reality, law enforcement must conduct what amounts to almost a full investigation before gaining access to the analysis reports produced by FINTRAC.

I am not sure exactly how this works. For example, there is a suspicious transaction at the FINTRAC office. How much information do they have to get for it to then come to your office to be investigated? Then you decide that you will investigate. What is the reasoning for not providing the background to why they forwarded that information to you until the end of the investigation?

**Mr. Souccar:** This is exactly what they are restricted from doing. At this point, they provide us with a name, address, that type of information, and the amount of money involved in the suspicious transaction. In order for us to get more information, we need a production order at this point.

**Senator Tkachuk:** What do you mean by a “production order”?

**Mr. Souccar:** A production order is an order from the courts for them to produce more information to us. To obtain that production order there has to be reasonable grounds to believe that a money-laundering offence has taken place, at which point they provide us with the extra information.

The “reasonable grounds to believe,” we feel, is a fairly high threshold. In order for us to reach that threshold of reasonable grounds, we have to conduct what is tantamount to a full investigation.

We are suggesting that if the threshold is lowered to “reasonable grounds to suspect,” as opposed to “believe,” less investigative work would have to be done on our part in order to obtain a production order so that FINTRAC can provide us with the reason why they suspect that transaction is suspicious. That is what we are looking for: Why do they believe it is suspicious?

**Senator Tkachuk:** Perhaps to others it does not, but to me it seems even more dangerous that they would supply information to you to conduct an investigation when they themselves have not provided sufficient reason to do the investigation. They could be

**M. Souccar :** Comme le surintendant Reynolds l'a expliqué, cela pourrait être utile jusqu'à un certain point, parce que je ne crois pas que ce soit ce qui nous préoccupe le plus, compte tenu des transactions électroniques.

**M. Reynolds :** Cela se résume à la distribution des fonds et à la sortie des fonds destinés à l'investissement qui transitent par les comptes. À l'heure actuelle, ce genre de transaction n'est pas déclarée.

**Le sénateur Tkachuk :** Il y a un aspect sur lequel vous pourriez peut-être nous apporter des éclaircissements. À la page 6, premier paragraphe de votre exposé, où vous parlez du CANAFE, la dernière phrase se lit comme suit :

Actuellement, les organismes d'application de la loi doivent effectuer quasiment faire ce qui équivaut pratiquement à une enquête complète avant d'avoir accès aux rapports d'analyse produits par le CANAFE.

Je ne suis pas sûr exactement de la façon dont cela fonctionne. Par exemple, le CANAFE soupçonne l'existence d'une transaction douteuse. Quelle est la quantité de renseignements qu'il doit recueillir pour demander alors à votre bureau de faire enquête? Vous décidez ensuite de faire enquête. Pour quelle raison attendent-ils la fin de l'enquête pour vous fournir les données qui expliquent pourquoi ils vous ont transmis ces renseignements?

**M. Souccar :** C'est exactement ce qu'on leur interdit de faire. À l'heure actuelle, ils nous fournissent le nom, l'adresse, et des renseignements de ce type, ainsi que le montant d'argent impliqué dans une transaction louche. Si nous voulons obtenir des renseignements supplémentaires, nous devons alors fournir une ordonnance de production.

**Le sénateur Tkachuk :** Qu'est-ce que vous entendez par « ordonnance de production »?

**M. Souccar :** Une ordonnance de production est une ordonnance émise par les tribunaux pour obliger le CANAFE à nous communiquer des documents. Afin d'obtenir une telle ordonnance, il doit y avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction liée au blanchiment d'argent a eu lieu, et à partir de là, on peut exiger qu'ils nous fournissent des renseignements supplémentaires.

Le « motif raisonnable de croire » constitue, à notre avis, un seuil très élevé. Pour que nous puissions satisfaire à ce seuil de motif raisonnable, nous devons entreprendre ce qui équivaudrait à une enquête approfondie.

À notre sens, si le seuil est abaissé à des « motifs raisonnables de soupçonner » plutôt que de « croire », nous aurons alors moins de travail d'enquête à faire avant d'obtenir une ordonnance de production exigeant que le CANAFE nous indique la raison pour laquelle il soupçonne une transaction en particulier. C'est ce que nous cherchons à savoir : pourquoi croient-ils que la transaction est suspecte?

**Le sénateur Tkachuk :** Ce n'est peut-être pas le cas des autres, mais il me semble que ce serait encore plus dangereux s'ils vous fournissaient des informations pour que vous puissiez entreprendre une enquête alors qu'ils n'ont eux-mêmes pas

supplying any kind of a name. In other words, you are investigating somebody just because FINTRAC says you should, and this does not seem to be a good enough reason, unless you have information that says maybe you should follow this up.

**Mr. Souccar:** They do their homework at their end.

**Senator Tkachuk:** You told me you do not know their homework.

**Mr. Souccar:** We do not. What I am saying is that they do their homework at their end to determine if it is suspicious, but they keep that from us unless we are able to get a production order to get that type of information. You are right. When we do it, we do without understanding why they consider it to be suspicious.

**Senator Tkachuk:** FINTRAC are not police; they are bureaucrats.

**Mr. Souccar:** They are an intelligence agency, analysts.

**Senator Tkachuk:** I find this a bit troubling, but perhaps others, who have more knowledge of the law, might want to follow this up.

**Senator Goldstein:** The threshold for getting a production order at the moment is "reasonable grounds to believe," which is a high threshold. "Reasonable grounds to suspect," which you prefer, is a lower threshold. Are you aware that there is no provision in Canadian law, other than what you are asking for in this bill, that permits the production of documents or search warrants or arrest unless there are reasonable grounds to believe? Your request is a radical departure from Canadian legal tradition.

**Mr. Souccar:** It would improve the system to know why we need to conduct the investigation. It might very well be that, given that reason, we may choose not to conduct an investigation. Whereas now, if there is a \$1million-transaction that appears to be suspicious and we have been given only the names, addresses and so on, we move forward with an investigation without sound reasoning as to the suspicious nature of the transaction.

**Senator Goldstein:** If you were investigating a murder and needed a search warrant, you would have to go to court and assert reasonable grounds to believe, not reasonable grounds to suspect. Why should a search or production order with respect to proceeds of crime have a lower threshold than murder, treason, rape or any other offence that exists under Canadian law?

trouvé de raison suffisante de faire une enquête. Ils pourraient vous fournir n'importe quel nom. En d'autres termes, vous feriez enquête sur quelqu'un du simple fait que le CANAFE vous dit qu'il faudrait le faire, et il me semble que ce n'est pas une raison suffisante à moins que vous ne disposiez de renseignements qui vous portent à croire qu'une enquête s'impose.

**M. Souccar :** Ils font leur travail de leur côté.

**Le sénateur Tkachuk :** Or vous avez dit que vous ne savez pas quel est leur travail.

**M. Souccar :** Effectivement. Ce que j'ai dit, c'est qu'ils font leur travail de leur côté afin de déterminer si une transaction est douteuse, mais ils ne nous communiquent pas ces renseignements à moins que nous ne soyons en mesure de fournir une ordonnance de production pour justement obtenir ce genre de renseignements. Vous avez donc raison. Quand nous agissons, nous le faisons sans pour autant comprendre pourquoi ils considèrent que la transaction est douteuse.

**Le sénateur Tkachuk :** Le CANAFE n'est pas un organisme policier, mais plutôt un organisme administratif.

**M. Souccar :** C'est un organisme de renseignements, composé d'analystes.

**Le sénateur Tkachuk :** Je trouve cela quelque peu troublant, mais peut-être les autres qui connaissent mieux le droit pourraient-ils explorer cette question davantage.

**Le sénateur Goldstein :** Le seuil actuel pour obtenir une ordonnance de production, soit des « motifs raisonnables de croire », est élevé. Le seuil que vous préférez, « motifs raisonnables de soupçonner », est moins élevé. Savez-vous qu'il n'existe aucune disposition dans le droit canadien, hormis ce que vous êtes en train de demander dans ce projet de loi, qui permet la production de documents ou d'un mandat de perquisition ou d'arrêt à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire? Votre demande s'écarte radicalement de la tradition juridique canadienne.

**M. Souccar :** Savoir pourquoi il est nécessaire d'entreprendre une enquête améliorerait le système. D'ailleurs, il se peut très bien que, une fois le motif connu, nous choisissons de ne pas faire enquête. Cela étant, à l'heure actuelle, si l'on soupçonne qu'une transaction d'un million de dollars est douteuse et qu'on nous ait fourni uniquement les noms, adresses et autres renseignements du genre, nous entamons une enquête sans avoir une idée claire de ce qui rend la transaction suspecte.

**Le sénateur Goldstein :** Si vous faisiez enquête sur un meurtre et que vous ayez besoin d'un mandat de perquisition, vous iriez alors voir les tribunaux en affirmant que vous avez des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un meurtre, pas des motifs raisonnables de le soupçonner. Pourquoi est-ce qu'une ordonnance de perquisition ou de production liée au produit de la criminalité devrait-elle être assortie d'un seuil inférieur à celui qu'on exigerait dans le cas d'un meurtre, d'une trahison, d'un vol ou de tout autre type d'infraction prévue par le droit canadien?

**Mr. Reynolds:** FINTRAC discloses on their suspicion that money laundering is involved, yet withholds their reasons for that suspicion. The RCMP is being held to a test of reasonable grounds to believe to obtain FINTRAC's reasonable grounds for suspicion, which is an inequity. By the time we go for a production order, in many cases we have surpassed that, and we would be better off — and in some instances this is an issue — to begin to execute search warrants against financial institutions. Therefore, we have moved ahead of the value of whatever limited investigation FINTRAC could do to reach their threshold of suspicion themselves.

**The Chairman:** What is the American experience and practice on that point? They have the same FINTRAC overview. What is their practice compared to ours?

**Mr. Reynolds:** Their organization is called Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN, which is more a law enforcement financial intelligence unit that has greater access by law enforcement. In fact, law enforcement has access to the majority of the information supplied, as well as the authority to query FinCEN. FINTRAC is a more administrative financial intelligence unit.

There is a greater flow of information without any court order between FinCEN and law enforcement agencies in the U.S.

**Senator Moore:** It is interesting that you mention Dr. Steven Schneider. He was at my alma mater, Saint Mary's University. I tried to contact him yesterday, but he did not get back to me. I thought it might be useful to the committee to hear his evidence on the issues.

You mentioned the result of his study: 49.7 per cent of all investigations involved law firms. What constitutes the other 50 per cent? Are realtors involved? Do you have the answer or should we ask Dr. Schneider?

**Mr. Constant:** It could be any number of elements, such as a money transfer originating from a bank. The 49.7 per cent comprises financial transactions facilitated by a lawyer.

**Senator Moore:** Yes, and those were brought to the attention of the RCMP.

**Mr. Constant:** That is correct, during the course of our investigation.

**Senator Moore:** What makes up the other 50 per cent? Are banks and realtors involved? What is the percentage?

**Mr. Constant:** I do not have information on the percentages of the balance.

**M. Reynolds :** Le CANAFE nous informe des transactions où il soupçonne qu'il y a un blanchiment d'argent, mais ne nous communique pas les motifs de ses soupçons. En revanche, on exige de la GRC de satisfaire au critère des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction pour connaître les motifs raisonnables qui ont amené le CANAFE à soupçonner qu'il y a eu infraction, ce qui est injuste. Avant d'arriver au point de demander une ordonnance de production — dans bien des cas nous avons dépassé ce stade — il serait préférable, bien que cela pose problème dans certains cas, de commencer à exécuter des mandats de perquisition à l'endroit d'institutions financières. Quoi qu'il en soit, en pareil cas, les résultats de l'enquête limitée que pourrait effectuer CANAFE pour satisfaire à son propre seuil quant à une opération douteuse n'auraient plus qu'une valeur restreinte pour nous.

**Le président :** Qu'en est-il de l'expérience et de la pratique américaines en la matière? Les Américains ont le même mécanisme de surveillance que le CANAFE. Comment se compare la pratique américaine à la nôtre?

**M. Reynolds :** L'organisme américain s'appelle le Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN, qui est davantage une unité de renseignements financiers et d'application de la loi auquel les organes de répression ont un plus grand accès. En fait, les organes de répression ont accès à la majorité des renseignements disponibles de même qu'ils ont le pouvoir de faire des recherches dans le système du FinCEN. Par contraste, le CANAFE est plutôt une unité de renseignements financiers administrative.

Aux États-Unis, il y a un plus grand échange d'information entre le FinCEN et les organes de répression sans l'intervention de tribunaux.

**Le sénateur Moore :** Je trouve intéressant que vous ayez évoqué M. Steven Schneider. Il a fréquenté mon alma mater, l'Université Saint Mary's. J'ai essayé de le joindre hier, mais il ne m'a pas rappelé. J'ai pensé que le comité pouvait trouver utile son témoignage sur ces questions.

Vous avez mentionné le résultat de son étude : 49,7 p. 100 toutes les enquêtes impliquent des cabinets d'avocats. Qu'en est-il des autres 50 p. 100? Les agents immobiliers sont-ils impliqués? Avez-vous une réponse ou devrions-nous convoquer M. Schneider?

**M. Constant :** Il peut s'agir de toutes sortes d'éléments, notamment un virement bancaire. Les 49,7 p. 100 comprennent les transactions financières facilitées par un avocat.

**Le sénateur Moore :** Oui, et ce sont les transactions qui sont communiquées à la GRC.

**M. Constant :** C'est exact, dans le cadre de notre enquête.

**Le sénateur Moore :** En quoi est constitué l'autre 50 p. 100? Les banques et les agents immobiliers sont-ils impliqués? Quel est le pourcentage?

**M. Constant :** Je n'ai pas d'information concernant les pourcentages.



**Senator Moore:** It is interesting that you know about the legal part, but I wonder what other elements were investigated.

Yesterday, representatives from FINTRAC appeared before the committee. I mentioned a case that was in *The Gazette* of Montreal, which reported that vast sums of money are being transferred to such institutions; that just two weeks ago, a Quebec man accused of laundering \$1 billion in drug money through an investment firm was convicted in New York; and that Martin Tremblay of Chicoutimi, Quebec, pleaded guilty to using Dominion Investments Limited to hide the proceeds of narcotics trafficking.

Would the RCMP have known about that and were you part of that investigation?

**Mr. Constant:** Are you referring to the news item on Mr. Tremblay and Dominion Investments?

**Senator Moore:** Yes.

**Mr. Constant:** We had some dealings with Mr. Tremblay before the U.S. undertook an investigation. However, that investigation was purely American and was not the result of a joint Canada/U.S. investigation.

**Senator Moore:** If such a large sum of money was sliding through the system, it makes one wonder how much else we might be missing.

**Mr. Constant:** I agree with you, senator; this was quite a substantial amount of money. Without going into the details of the investigation, this individual was operating in the Caribbean for some time.

**Senator Moore:** Were any of those funds being laundered through Canadian accounts? Do we know that? Did you ask that of your American counterpart? Perhaps the answer would help to prevent similar activities in the future. Do you consult in that way?

**Mr. Constant:** There was a request from the U.S. agencies, as part of their investigation, for us to pursue some of their interests in Canada; and we are doing that. Although I do not have the details of the transactions and the information with me, we are assisting U.S. authorities in their investigation.

**The Chairman:** It would be useful for this committee, because there is concern that we have not applied appropriate resources and energy to white-collar crime. It is important for committee members to understand whether this illicit transaction passed through Canadian channels in any way to determine whether the Canadian system is appropriate to safeguard against such illicit transactions.

I understand that you need to bear some restraint when an investigation is ongoing, but it would be helpful if we could have the information to determine whether a transaction on such a humongous scale touched Canadian accounts. If that is the case, why was action not taken in Canada?

**Le sénateur Moore :** Je trouve intéressant que vous soyez au courant du volet juridique, mais je me pose des questions au sujet des autres éléments sur lesquels on a fait enquête.

Hier, des représentants du CANAFE ont comparu devant le comité. Je leur ai mentionné un article paru dans *The Gazette* de Montréal dans lequel on disait que des sommes d'argent considérables étaient transférées à ce genre d'institutions, qu'il y a à peine deux semaines, un Québécois a été inculpé à New York pour avoir blanchi un milliard de dollars en narco dollars par l'intermédiaire d'une firme d'investissement, et que Martin Tremblay, de Chicoutimi, avait plaidé coupable à l'accusation d'avoir utilisé Dominion Investments Limited pour cacher les produits du trafic de stupéfiants.

La GRC était-elle au courant et a-t-elle pris part à l'enquête?

**M. Constant :** Est-ce que vous faites allusion à la nouvelle concernant M. Tremblay et Dominion Investments?

**Le sénateur Moore :** Oui.

**M. Constant :** Nous avons eu des contacts avec M. Tremblay avant que les États-Unis n'entament leur enquête. Cependant, cette enquête était purement américaine et non pas le résultat d'une enquête conjointe Canada-États-Unis.

**Le sénateur Moore :** Si une somme aussi considérable échappait au système, c'est à se demander combien nous échappe v.ritablement.

**M. Constant :** Je suis d'accord avec vous, le sénateur. Il s'agit effectivement d'une somme substantielle. Sans entrer dans les détails de l'enquête, je dirais que cet individu était actif dans les Caraïbes depuis un certain temps déjà.

**Le sénateur Moore :** Y a-t-il une partie de ces sommes qui a été blanchie dans des comptes canadiens? Est-ce que nous le savons? Avez-vous posé la question à vos homologues américains? Peut-être la réponse pourrait-elle aider à prévenir ce genre d'activités à l'avenir. Est-ce que vous vous consultez les uns les autres?

**M. Constant :** Des organismes américains nous ont demandé, dans le cadre de leur enquête, d'explorer certains pistes d'intérêt pour eux au Canada. Bien que je n'ai pas les détails des transactions, ni les renseignements pertinents avec moi, sachez que nous aidons les autorités américaines dans leur enquête.

**Le président :** Ce serait utile pour le comité, car certains craignent que nous n'appliquions ni les ressources, ni l'énergie nécessaires à la répression des crimes en col blanc. Il est important que les membres du comité sachent si cette transaction illicite a transité par le Canada d'une façon quelconque pour déterminer si le système canadien est suffisamment protégé contre ce genre de transactions illégales.

Je comprends que vous soyez obligé de faire preuve d'une certaine retenue quand une enquête est en cours, mais il serait utile que nous ayons ces renseignements afin de déterminer si une transaction d'une telle ampleur a impliqué des comptes canadiens. Le cas échéant, pourquoi n'a-t-on pas pris des mesures au Canada?

**Mr. Constant:** Mr. Chairman, we are pursuing the interests of the U.S. in Canada. The transactions that we are pursuing in Canada are not of the magnitude referred to by the senator. These transactions are significantly less, but they are still a significant amount of money; in the range of hundreds of thousands of dollars.

**Senator Moore:** The fact that he pleaded guilty does not mean that, in cooperation with American authorities, you will not follow the money. Is that right?

**Mr. Constant:** Absolutely, we continue to track these transactions. We continue to work, because we feel that the only way we can succeed in tackling organized crime, as Mr. Souccar said earlier, is to take away their money. In order to do this, it has to be a sustained collective global effort.

**Senator Fitzpatrick:** I would invite you to comment on the extent to which money laundering takes place through investors investing in offshore brokerage accounts and brokerage operations. The Canadian depository system is a complicated process now with the involvement of brokerage firms, offshore banks and nominee accounts. We have just heard reference to \$1 billion that was somehow laundered through a brokerage firm. How frequently do you believe this kind of activity takes place?

**Mr. Constant:** This is a great question. To give a precise answer is difficult because, as you mentioned, when we deal with proceeds of crime worldwide, it is about making a profit. Consider the magnitude of drug trafficking, in which organized crime is excessively involved; those profits have to circulate somewhere. That becomes the Achilles heel for all criminal organizations around the world: how to move their cash. The international community has undertaken the responsibility to try to address the issue collectively. Recognizing this, there is still a great deal of money for organized crime to launder. In order to liquidate the money collected in these transactions, they have to run it through financial institutions, investment brokers, et cetera.

That is why I go back to my initial point: It needs to be a collective effort. When the FATF talks about standardizing the methods to deal with proceeds of crime in Canada and the U.S., as well as how we should deal with it collectively, if we truly want to tackle the issue, it is critical that we achieve a collective response.

**Senator Fitzpatrick:** What kind of specific programs are in place to track such activities? Do you examine brokerage transactions? Are there specific indicators of suspicious transactions? Do you have any way to monitor these activities?

**Mr. Constant:** This is another great question. Much education and awareness needs to happen. The organization has invested a great deal of effort in that process over many years. We have a new money-laundering regime that began in 1994. Before that, it was non-existent in Canada. The banking institution, like the

**M. Constant :** Monsieur le président, nous explorons des pistes d'intérêt pour les États-Unis au Canada. Les transactions sur lesquelles nous faisons enquête au Canada ne sont pas de l'ampleur de celles évoquées par le sénateur. En effet, ces transactions sont moins importantes, mais elles impliquent néanmoins des sommes considérables, de l'ordre de quelques centaines de milliers de dollars.

**Le sénateur Moore :** Le fait que l'individu ait plaidé coupable ne signifie pas que, en coopération avec les autorités américaines, vous n'allez pas suivre la trace de l'argent. Ai-je raison?

**M. Constant :** Absolument, nous continuons de retracer ces transactions. Nous poursuivons notre travail, car nous estimons que le seul moyen de réussir à réprimer le crime organisé, comme l'a dit M. Souccar tout à l'heure, c'est de le priver de son argent. Cela nécessite un effort collectif soutenu à l'échelle mondiale.

**Le sénateur Fitzpatrick :** J'aimerais que vous nous disiez dans quelle mesure il y a blanchiment d'argent par l'intermédiaire d'investisseurs qui font des placements dans des comptes de courtage offshore. Le système de dépôt canadien est un processus complexe qui fait intervenir des firmes de courtage, des banques offshore et des comptes prête-noms. Nous venons d'entendre l'exemple du milliard de dollars qui a été blanchi, d'une façon ou d'une autre, par une firme de courtage. À quelle fréquence, d'après vous, se produit ce genre d'activités?

**M. Constant :** C'est une excellente question. Il m'est difficile de vous donner une réponse précise, car comme vous l'avez mentionné, le crime organisé cherche à réaliser des profits, et ce, à l'échelle mondiale. Imaginez l'ampleur du trafic de stupéfiants, où le crime organisé est impliqué de façon excessive. Les profits doivent circuler d'une quelconque façon. Cela devient le talon d'Achille de toutes les organisations criminelles du monde, c'est-à-dire comment faire circuler leur argent. La communauté internationale s'est donné la responsabilité d'essayer de s'attaquer à ce problème collectivement. Qu'à cela ne tienne, le crime organisé a encore énormément d'argent à blanchir. Pour liquider l'argent recueilli de ces transactions, on doit se tourner vers les institutions financières, les courtiers en placement, et autres.

Ce qui me ramène à mon argument de départ : un effort collectif s'impose. Quand le GAFI parle de normaliser les méthodes de répression des produits de la criminalité au Canada et aux États-Unis ainsi que de la nécessité d'agir collectivement, je pense que si nous voulons vraiment nous attaquer au problème, il est impératif que nous agissions collectivement.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Quel programme spécifique a-t-on mis en place pour surveiller ce genre d'activités? Est-ce que vous examinez les transactions de courtage? Existe-t-il des indicateurs spécifiques de transactions douteuses? Est-ce que vous surveillez ces activités d'une façon quelconque?

**M. Constant :** Encore une fois, c'est une excellente question. Il y a beaucoup de sensibilisation à faire. Notre organisation a investi énormément d'efforts dans ce processus ces dernières années. En 1994, nous nous sommes dotés d'un régime pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Avant cela, il en n'existait



public sector, has embraced the need to tackle this issue. We are getting a lot of support from them. To know the precise magnitude of this, we rely frequently on studies from the United Nations that reflect the level of the phenomenon worldwide. This concerns not only Canada but also countries worldwide. We rely on studies that are published annually by the UN, which contain information on the level of proceeds of crime around the world.

**Mr. Reynolds:** We participate with the FATF through finance both on the terrorist financing and on money laundering. We also participate in the G8 Roma-Lyons Group on Security and Intergraf under the law enforcement sub-group and the practitioners group dealing with counterterrorism, money laundering and terrorist financing. There is an international working group on terrorist financing, which has a limited number of participants to deal with methodologies. We try to share information on those types of methodologies that are moving and the significance of those particular money-laundering mechanisms.

**Senator Meighen:** Senator Angus mentioned that, rightly or wrongly, there is a perception in this country that we do not deal as severely with white-collar crime as they do in other jurisdictions. One reason might be a lack of tools to do the job. One of you referred to the American example, where they have at their disposal a civil remedy. On the other side of the coin, the Ontario Securities Commission does not have a criminal remedy directly available to it like the U.S. Securities and Exchange Commission, SEC. Could you comment on that and explain more fully what you meant by the civil remedy not being available to us as it is in the U.S.?

**Mr. Constant:** The civil remedy is part of a two-pronged approach available in the U.S. When suspicious transactions surface, U.S. law enforcement authorities have the opportunity to base the investigation on the evidence they have collected and proceed either criminally or civilly. If they believe they can demonstrate a criminal involvement in the process, they can use either a criminal or civil process. In a civil process, the threshold is far less significant in the U.S., because the individual is being asked to explain the sudden wealth of money at a given time. The onus is on the individual to demonstrate the source of the money. Often in U.S. civil processes — particularly when it is done in a criminal environment — an individual might find it simpler to just walk away from the money rather than bear the onus of an explanation. We have seen this happen in U.S. courts. Rather than go before a judge to explain where the money originated,

pas au Canada. Les institutions bancaires, à l'instar de tous les secteurs publics, ont adhéré à l'objectif de la répression de ce crime. Nous bénéficions de beaucoup d'appui de leur part. Pour connaître l'ampleur exacte de ce problème, nous nous fions fréquemment à des études des Nations Unies qui brossent un tableau du phénomène à l'échelle mondiale. Ce problème ne préoccupe pas uniquement le Canada, mais l'ensemble de la planète. En effet, nous utilisons des études publiées annuellement par les Nations Unies, lesquelles études renferment des renseignements sur l'importance des produits de la criminalité partout dans le monde.

**M. Reynolds :** Nous participons, par le truchement du ministère des Finances, aux activités du GAFI liées à la lutte contre le financement des activités terroristes et le blanchiment d'argent. De plus, nous sommes membres du Groupe du G8 Roma-Lyons sur la sécurité et Intergraf sous l'égide du sous-groupe de la répression et des praticiens chargés du contreterrorisme, du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes. Il y a en outre un groupe de travail international sur le financement des activités terroristes, constitué d'un nombre limité de participants qui s'occupent des questions de méthodologies. Nous essayons de mettre en commun des renseignements sur les types de méthodes qui évoluent et l'importance de ces mécanismes de blanchiment d'argent en particulier.

**Le sénateur Meighen :** Le sénateur Angus a dit, à tort ou à raison, qu'il y a une perception au Canada selon laquelle nous ne réprimons pas le crime en col blanc aussi sévèrement que d'autres pays. Une des raisons est peut-être attribuable au manque d'outils pour faire le travail nécessaire. L'un d'entre vous a évoqué l'exemple des États-Unis, où il existe un mécanisme de recours civil. L'envers de cette médaille, c'est la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui ne dispose pas de mécanisme de recours pénal comme celui de la Securities and Exchange Commission, la SEC, aux États-Unis. Pourriez-vous réagir à cela et nous expliquer en détail ce que vous entendiez au juste quand vous avez dit que des mécanismes de recours civils n'existent pas au Canada comme c'est le cas aux États-Unis?

**M. Constant :** Le mécanisme de recours civil fait partie d'une approche à deux volets qui existe aux États-Unis. Quand des transactions douteuses sont signalées, les autorités américaines ont la possibilité d'ouvrir une enquête sur la base des éléments de preuve recueillis et d'intenter des poursuites pénales ou civiles. Si elles estiment pouvoir prouver une implication criminelle dans le processus, elles peuvent alors se prévaloir du mécanisme de recours pénal ou civil. Dans un recours civil, le seuil est nettement moins contraignant aux États-Unis, car il suffit de demander à l'inculpé d'expliquer son enrichissement soudain à un moment donné. Il incombe à l'inculpé de prouver la source de son enrichissement. Dans le recours civil, il arrive souvent aux États-Unis, notamment quand le procès a lieu dans un contexte pénal, que l'inculpé trouve qu'il est beaucoup plus simple d'abandonner l'argent plutôt que d'avoir à assumer le fardeau de l'explication.



people basically walk away from it. At that point, the money is forfeited to the government.

We do not have such a process in Canada. We are starting to see it in each province, because the civil process revolves around a provincial authority. I will try to explain the capital market in Canada.

It is difficult when we begin to draw comparisons between the U.S. and Canada, because the processes are different. In Canada, we are governed by provincial securities commissions, whereas the U.S. is regulated nationally by the U.S. Securities and Exchange Commission. Some might say that presents a much weaker system in Canada, because, as much as the provinces are instrumental in ensuring that their laws are similar from one province to the other, the simple fact is that they are not exactly the same. This provides opportunities for people in the capital market to begin to play with the rules from one province to the next.

It makes our market vulnerable to some degree. I have to admit that in some cases, it paints a little bit of our own market in Canada from an international perspective, because they feel that, unlike a lot of industrialized countries, we do not have a one-stop shop with all the securities commissions under one roof.

As far as the criminal process is concerned, the RCMP is responsible for the criminal aspect of the capital market under the Integrated Market Enforcement Team, which was established three years ago.

**Senator Meighen:** Can you tell us the extent to which criminal or terrorist organizations are using charities to finance their activities, and whether the permission to the Canada Revenue Agency to disclose now under the proposed legislation will be of significant assistance?

**Mr. Reynolds:** That is a very good question. Charities are a very significant area of use by terrorist organizations — not only for the raising and movement of cash, but also, to a great extent, for logistics; for example, being in certain parts of the world where they otherwise would not have a reason to be or the ability to invite parties into Canada through letters of invitation.

We work closely with Canada Revenue Agency in the charity registration area. The ability for them to share the information with us and for us then to utilize the information in further investigations will be of great importance. As it stands now, for them to share it with us is in support purely of the Charities Registration (Security Information) Act, which limits our ability to carry forward a peripheral investigation. That will be a significant and very beneficial change.

Nous avons vu pareille chose se produire dans les tribunaux américains. Au lieu de comparaître devant un juge pour expliquer la source de son argent, l'individu choisit essentiellement de s'en aller. Dans une telle éventualité, l'argent est confisqué par l'État.

Au Canada, nous n'avons pas un tel processus. Nous commençons à en voir les premiers balbutiements dans les provinces, car le mécanisme de recours civil est une compétence provinciale. Je vais maintenant tenter d'expliquer le marché des capitaux au Canada.

Les choses se compliquent quand on commence à faire des comparaisons entre les États-Unis et le Canada, car les mécanismes des deux pays sont différents. En effet, au Canada, ils sont régis par des commissions de valeurs mobilières provinciales, tandis qu'aux États-Unis, les valeurs mobilières sont régies à l'échelle nationale par la Securities and Exchange Commission. D'aucuns pourraient dire que le système canadien est nettement plus faible, car même si les provinces font en sorte que leurs législations sont les mêmes d'une province à l'autre, il reste que ce n'est pas tout à fait la même chose. Cela donne l'occasion à certains de manipuler les règles du marché des capitaux d'une province à l'autre.

Cela rend également nos marchés vulnérables dans une certaine mesure. Je dois admettre que, dans certains cas, cela jette une ombre sur notre propre marché au Canada aux yeux des investisseurs étrangers qui estiment que, contrairement à bon nombre de pays industrialisés, le Canada ne dispose pas d'une seule commission des valeurs mobilières.

S'agissant du mécanisme de recours pénal, la GRC est responsable de l'aspect pénal du marché des capitaux sous l'égide des équipes intégrées de la police des marchés financiers, établies il y a trois ans.

**Le sénateur Meighen :** Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure les organisations criminelles ou terroristes utilisent les organismes de bienfaisance pour financer leurs activités et si le fait d'avoir autorisé l'Agence du revenu du Canada à divulguer des renseignements en vertu du projet de loi sera d'une grande utilité?

**M. Reynolds :** C'est une très bonne question. Les organismes de bienfaisance sont grandement utilisés par les organisations terroristes — pas seulement pour la levée et les mouvements de fonds, mais aussi, dans une large mesure, pour la logistique. Par exemple, ils permettent une présence dans certaines parties du monde où elles n'ont pas de raison d'être ou encore ils permettent d'inviter certaines parties au Canada grâce à des lettres d'invitation.

Nous travaillons en étroite collaboration avec l'Agence du revenu du Canada dans le domaine de l'enregistrement des organismes de bienfaisance. La capacité de l'Agence à échanger des renseignements avec nous et notre capacité à utiliser ces renseignements dans nos enquêtes futures seront d'une grande importance. À l'heure actuelle, l'Agence ne peut nous fournir de renseignements que selon les termes de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité), ce qui limite notre capacité à entreprendre des enquêtes périphériques. Le changement sera donc important et très bénéfique.

**Senator Angus:** You may be aware that, although today we are examining Bill C-25 as drafted and trying to get it back through the system so it will be passed in time for the review by the international task force, we do plan to continue our review of the legislation.

You saw our interim report, and, hopefully, you folks will be able to come back and help us as we probe deeper into some of the issues. The chairman and I were just discussing that you mentioned that there are 800 criminal organizations in Canada and you only have the resources to investigate 150 of those, which certainly got our attention.

Perhaps you could help me on this: Are these 800 organizations of organized crime, which you have identified? If you were asked privately in the secrecy of your office to name these 800, do you know who they all are?

**Mr. Souccar:** Yes, absolutely, and that is the point. The numbers are going up every year, not necessarily because the situation is getting worse; but as we get better at digging up information and intelligence and as we work together in a very seamless way across the country, we are getting better at identifying these criminal organizations.

If we had 600 criminal organizations last year and 800 this year, it is not that there are 200 new ones that have cropped up, rather 200 more that have come to our attention. Every province has its own provincial intelligence section or unit that does their threat assessment as part of Criminal Intelligence Service Canada. They identify the criminal organizations within their province.

Everything is collated into one at the end of the year to identify the number of criminal organizations across Canada. There are just under 800 — I gave you a ballpark figure — the figure is in the high-700s. We do a threat analysis of each one of them to rank them in order and then we go after them one at a time. The operation you heard about recently in Montreal was one organization that ranked at the top of the list. We go after them based on the impact and threat that they pose to our homes and communities.

**Senator Angus:** I am placing importance on the word “organization.” We hear of random bank robbers, who rob a bank, do a lot of damage and get a big heist, but that is not organized crime, I take it. We are talking about the Hell’s Angels and different biker gangs and such that are identified as doing illegal activities, is that right?

**Mr. Souccar:** That is correct.

**Senator Angus:** We hear about these high profile organizations such as the biker gangs. Can you just give us an outline, without divulging any secrets or impairing your investigative work? Are we talking about apparently legitimate businesses that are, in fact, criminal organizations?

**Le sénateur Angus :** Bien que nous soyons en train d’étudier le projet de loi C-25 et que nous essayons de le faire adopter à temps pour l’examen du GAFI, vous n’êtes peut-être pas sans savoir que nous avons l’intention de poursuivre notre examen de la loi.

Vous avez vu notre rapport provisoire, et, je l’espère, vous allez pouvoir revenir pour nous aider à approfondir notre étude de certaines de ces questions. Le président et moi étions en train de discuter du fait que vous avez mentionné qu’il existait au Canada 800 organisations criminelles et que vos ressources ne vous permettent d’enquêter que sur 150 d’entre elles, ce qui nous a interpellé.

Peut-être pourriez-vous éclairer ma lanterne : ces 800 organisations criminelles, les avez-vous recensées vous-mêmes? Si on vous demandait de les nommer dans votre bureau, en toute confidentialité, sauriez-vous le faire?

**M. Souccar :** Oui, absolument, et c’est justement ce que je voulais faire ressortir. Le nombre augmente chaque année, pas forcément parce que la situation empire, mais à mesure que nous recueillons des renseignements et que nous travaillons ensemble sans obstacle à l’échelle du pays, nous sommes en mesure de mieux recense ces organisations criminelles.

Si nous avions 600 organisations criminelles l’année dernière et 800 cette année, ce n’est pas parce qu’il y en a 200 nouvelles qui se sont ajoutées, mais plutôt parce que 200 autres ont capté notre attention. Chaque province a sa propre division du renseignement et fait sa propre évaluation de la menace dans le cadre du Service canadien de renseignements criminels. Chaque province recense les organisations criminelles présentes sur son territoire.

Ces renseignements sont mis en commun à la fin de l’année dans le but de déterminer le nombre d’organisations criminelles au Canada. Il en existe un peu moins de 800 — grosso modo — mais le chiffre exact frise les 800. Nous effectuons une analyse de la menace que présente chacune d’entre elles et nous les classons par ordre d’importance avant de nous attaquer à elles l’une après l’autre. L’opération dont vous avez entendu parler récemment à Montréal visait une organisation qui s’est classée en haut de la liste. Nous les attaquons en fonction de l’incidence et de la menace qu’elles représentent pour nos foyers et nos collectivités.

**Le sénateur Angus :** J’accorde beaucoup d’importance au mot « organisation ». Nous entendons parler de voleurs de banque, c’est-à-dire des individus qui dévalisent une banque, causent beaucoup de dégâts et font un grand coup, mais ce n’est pas du crime organisé, si je ne m’abuse. Nous parlons bien des Hell’s Angels et d’autres gangs de motards connus pour leurs activités illégales, n’est-ce pas?

**M. Souccar :** C’est exact.

**Le sénateur Angus :** Nous entendons aussi parler de ces organisations notoires comme les gangs de motards. Pouvez-vous nous brosser un tableau général sans divulguer de secrets ou compromettre votre enquête? Est-ce qu’il s’agit d’entreprises d’apparence légitime qui sont en fait des organisations criminelles?

**Mr. Souccar:** As a criminal organization gets more and more sophisticated, the whole idea is to take their dirty money to make it legitimate at one point in time; for example, investing it in a legitimate business. In the process, of course, there is the unfair competition, and the economy is harmed in a big way.

These are criminal organizations. Of course, I am not at liberty to give you details as to who they are, but it is no secret the Hell's Angels is one of them.

**Senator Angus:** For example, the XYZ restaurant, gossip goes around that this is really the Hell's Angels money that started this business. Does the restaurant become a criminal organization? I am just trying to get a sense of these 800 organizations. Obviously, they are not all biker gangs; they are not all the Hell's Angels or the Rizzuto family.

**Mr. Souccar:** The restaurants, the businesses themselves, are the methods by which some of the criminal organizations launder their money. The restaurant itself is not the criminal organization, nor are the people working in the restaurant necessarily part of the criminal organization. It could be a restaurant with waiters, waitresses and managers, who have no idea that they are working for a company or a restaurant that is being financed by a criminal organization. It is the criminal organization itself that we target, not the restaurant.

In the process of our investigation, we try and identify all the assets that have been obtained and follow the trail of the money. That is why it is important to do that, to identify all the assets obtained — be it vehicles, homes, businesses — and go after the whole thing in order to have the greatest impact on that criminal organization.

**Senator Angus:** The point I was getting at was these 800 organizations are not apparent to the public; they are covert, they are behind the scenes. It could be a family, a corporation, but we do not meet them day-to-day on Bay Street or St. James Street, is that correct? These are secret organizations that are crooks.

**Mr. Souccar:** For the most part, yes.

**Senator Angus:** When we do our continuing study, if you do not have enough resources to investigate one third or one quarter of the criminal organizations that are out there, you need our help — and we want to help.

**Mr. Souccar:** That is concerning criminal organization. We can talk about national security and the number of ongoing investigations we have at this point. Are we at 1,200?

**Mr. Reynolds:** We are running just over 1,500 files on terrorist investigations, of which approximately 150 are terrorist financing investigations in this country.

**The Chairman:** We have to conclude this, but you can see that the appetite of senators for more information is intense.

**M. Souccar :** À mesure qu'une organisation criminelle devient sophistiquée, son objectif principal est de donner une apparence légitime à de l'argent sale. Par exemple, en investissant dans une entreprise légitime. Bien entendu, ce faisant, elle crée de la concurrence déloyale, et l'économie s'en ressent énormément.

Ce sont là des organisations criminelles. Évidemment, je ne suis pas en mesure de vous fournir des détails quant à leur identité, mais nul n'ignore le fait que les Hell's Angels en sont.

**Le sénateur Angus :** Prenons par exemple le restaurant XYZ. La rumeur veut que c'est avec de l'argent des Hell's Angels qu'on a pu ouvrir ce restaurant. Cela fait-il du restaurant une organisation criminelle? J'essaie simplement de comprendre en quoi consistent ces 800 organisations. Évidemment, il n'y a pas que les bandes de motards. Il ne s'agit pas uniquement des Hell's Angels ou de la famille Rizzuto.

**M. Souccar :** Les restaurants, les entreprises comme telles, sont des méthodes au moyen desquelles certaines organisations criminelles blanchissent leur argent. Le restaurant comme tel n'est pas une organisation criminelle, pas plus que ses employés ne sont forcément membres d'une organisation criminelle. Il peut en effet s'agir d'un restaurant avec des serveurs et des serveuses, un gérant, qui ignorait tous qu'ils travaillaient pour une entreprise ou un restaurant financé par une organisation criminelle. C'est l'organisation criminelle elle-même que nous ciblons, pas le restaurant.

Dans le cadre de notre enquête, nous tentons de recenser tous les biens mal acquis et remonter la filière financière. C'est pourquoi il est important d'agir comme nous le faisons, c'est-à-dire en recensant tous les biens mal acquis, que ce soit des véhicules, des maisons, des entreprises, en essayant de nous attaquer à tous les biens pour avoir le plus grand effet sur l'organisation criminelle.

**Le sénateur Angus :** Ce à quoi je voulais en venir, c'est que les 800 organisations ne sont pas évidentes aux yeux de la population. Elles sont secrètes, elles agissent dans l'ombre. Ce peut être une famille, une société, mais ce ne sont pas des gens que nous rencontrons tous les jours sur la rue Bay ou la rue St. James, n'est-ce pas? Ce sont des organisations secrètes constituées de malfaiteurs.

**M. Souccar :** Pour la plupart d'entre elles, oui.

**Le sénateur Angus :** Quand nous poursuivrons notre étude, si vous n'avez pas suffisamment de ressources pour enquêter sur le tiers ou le quart des organisations criminelles œuvrant au Canada, nous aurons besoin de votre aide — nous voulons votre aide.

**M. Souccar :** Cela concerne les organisations criminelles. Nous pouvons parler de sécurité nationale et du nombre d'enquêtes en cours à l'heure actuelle. En sommes-nous à 1 200?

**M. Reynolds :** Nous avons un peu plus de 1 500 enquêtes terroristes en cours, dont environ 150 concernent le financement d'activités terroristes chez nous.

**Le président :** Nous devons terminer cet échange, mais comme vous pouvez le constater, les sénateurs sont friands de ce genre d'information.



I want to go back to your funding issue. As a percentage of the scope of the problem, money laundering, we know, is in the many billions of dollars — we have not been able to quantify exactly how high.

On the other hand, we know that white-collar crime is also reaching gigantic proportions in terms of monetary amounts. Your agency is responsible for essentially dealing with primary prosecutions for both, and sometimes they obviously overlap.

In the United States we attended the Manhattan district attorney's office and discovered his budget for the district was the same as yours, nationally. It was roughly U.S. \$65 million and yours is \$63 million.

**Senator Angus:** Was that the additional money?

**The Chairman:** What is your budget overall for surveillance or prosecutions for FINTRAC, et cetera, and white-collar crime; what is your total budget in dollars?

**Mr. Constant:** From a proceeds of crime perspective, including justice, the initial investment done by the Government of Canada — and it goes back to 1994 — was in the vicinity of \$41 million for the 260 resources that we have involved in money laundering.

**The Chairman:** Is that an annual budget?

**Mr. Constant:** Yes, but that cost also includes justice, prosecutors and forensic accountants.

**The Chairman:** We are trying to grapple with a breakout number to determine some comparative analysis with the United States. If their situation is similar to ours, are we doing an appropriate appropriation for this surveillance?

The senators are astounded that there are 1,500 terrorist organizations in effect and 800 criminal organizations, and only 20 per cent have been dealt with in some fashion. This is an astounding piece of information, which confirms what we learned in the United States about their ability to direct funds toward this. They not only had the Manhattan district attorney's office, but also the attorney general's office in New York State.

We need a total budget of how much money is being spent by the federal government to investigate and prosecute those areas that come under this particular provision, this act, and white-collar crimes in general. We would like to have that number. We would then like a breakout of the workforce, how it is utilized and the difference between forensic investigation and prosecutions. We know that this is costly. We also know from Dr. Schneider's study that there is a way of coordinating this, so we can do it in a cost-effective way.

It is important, however, for us to get this number because we do not feel enough money is being directed in terms of investigation, prosecution and the skills you need to do this.

Je veux revenir à la question du financement. En tant que pourcentage du problème, le blanchiment d'argent, nous le savons, se chiffre à quelques milliards de dollars — mais nous n'avons pas été en mesure de quantifier l'ampleur exacte.

Par ailleurs, nous savons que le crime en col blanc atteint des proportions monumentales en termes financiers. Votre organisme est responsable des poursuites pour les deux types de crime, et parfois, il y a manifestement chevauchement.

Aux États-Unis, nous avons rendu visite au procureur de district de Manhattan et nous avons découvert que son budget pour le district était pratiquement le même que le vôtre, qui est national. Il avait grosso modo un budget de 65 millions de dollars US et le vôtre est de 63 millions de dollars.

**Le sénateur Angus :** Était-ce un budget supplémentaire?

**Le président :** Quel est votre budget global pour la surveillance ou des poursuites en relation avec le CANAFE, ou autre, y compris les crimes en col blanc. Quel est votre budget total en dollars?

**M. Constant :** En ce qui concerne le volet produits de la criminalité, y compris la justice, l'investissement initial fait par le gouvernement du Canada, qui remonte à 1994, le budget se situe autour de 41 millions de dollars pour les 260 agents que nous avons consacrés à la lutte contre le blanchiment d'argent.

**Le président :** C'est votre budget annuel?

**M. Constant :** Oui, mais ce budget comprend également la justice, les procureurs et les juricomptables.

**Le président :** Nous essayons d'en arriver à une ventilation qui nous permette de faire une analyse comparative avec les États-Unis. Si la situation aux États-Unis est semblable à la vôtre, est-ce que nous accordons suffisamment de crédits pour la surveillance?

Les sénateurs ont été abasourdis d'apprendre qu'il y avait 1 500 organisations terroristes et 800 organisations criminelles, et qu'à peine 20 p. 100 d'entre elles ont été la cible d'une enquête quelconque. C'est carrément époustoufflant, ce qui confirme ce que nous avons appris aux États-Unis quant à leur capacité à diriger les fonds nécessaires à cette lutte. Il n'y a pas que le bureau du procureur de district de Manhattan, mais également le bureau du procureur général de l'État de New York.

Nous avons besoin de connaître le budget total, c'est-à-dire toutes les sommes que consacre le gouvernement fédéral aux enquêtes et aux poursuites dans ces domaines qui tombent sous le coup de ce texte législatif, le projet de loi, ainsi qu'à la répression des crimes en col blanc en général. Nous aimerions avoir un chiffre. Nous aimerions aussi connaître la ventilation des effectifs, comment ceux-ci sont utilisés et la différence entre une enquête judiciaire et des poursuites. Nous savons que tout cela est coûteux. Nous savons également d'après l'étude de M. Schneider qu'il y a un moyen de coordonner les efforts, de sorte que nous puissions travailler de façon efficiente.

Cela étant, il est important que nous connaissions le budget, car nous n'avons pas l'impression qu'on alloue suffisamment d'argent aux enquêtes, aux poursuites et à l'acquisition des

These are very sophisticated criminals and criminal transactions. We are sensitive to that. Give us as much information as you can, please. This report for this bill will be another interim report; we will come back again and consider all this. We are not comfortable at all that we do not have enough resources to ensure that Canada is not a haven for criminal activity.

**Mr. Constant:** Thank you, Mr. Chairman, I can provide you with all that information in writing, if you do not mind.

**The Chairman:** We would appreciate that. That will allow us to make our analysis. We have a high respect for your organization. To our minds it indicates the best of Canada and we want to thank you very much for your efforts and hard work. We hope that you will work through the troubled waters and emerge as an icon of Canadian identity.

We will continue now with our witnesses and are delighted to welcome from the Canadian Bar Association, Mr. Simon Potter, past president, and Tamra Thomson. We also have the Federation of Law Societies of Canada, Kenneth Nielsen, Q.C., and Jim Varro, Policy Counsel.

Also with us is Mr. Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel of Canadian Life and Health Insurance Association.

We will hear from the Federation of Law Societies first.

**Kenneth G. Nielsen, Q.C., Chair, Committee on Anti-Money Laundering, Federation of Law Societies of Canada:** With me is Jim Varro, Policy Counsel with the Law Society of Upper Canada. We thank you for the invitation to appear before you again. I would particularly like to thank the committee for having a warm-up act for us both times that we have been here. When we were here in June, it was the Certified General Accountants, who finished off their presentation by saying the biggest problem is leaving the lawyers out of the legislation; and then this morning we heard from the RCMP, who I believe have the same view. It is always nice to be the follow-up to those kinds of warm-ups, although I can tell from the questions of senators that lawyers are front and centre on some of these issues.

As we have mentioned in the past and as documented in some of the materials we have presented, the Federation of Law Societies of Canada is the umbrella organization for the statutorily constituted law societies across the country. The law societies in each province and territory are the bodies that regulate the lawyers, and you must keep in mind that the regulation of the lawyers is in the public interest. That is the mandate of the law society. Some people believe that law societies are there to protect the lawyers. That is not the case at all. Our mandate is to protect the public. My friend, Mr. Potter, will

compétences dont vous avez besoin. Il s'agit de criminels et de transactions criminelles très sophistiquées. Nous en sommes conscients. Donnez-nous autant de renseignements que vous pouvez, s'il vous plaît. Le rapport sur ce projet de loi sera un autre rapport provisoire, et nous y reviendrons plus tard. Nous sommes préoccupés par le fait que le Canada n'alloue pas des ressources suffisantes pour faire en sorte qu'il ne devienne pas un terreau fertile pour l'activité criminelle.

**M. Constant :** Merci, monsieur le président; je peux vous fournir toute cette information par écrit, si vous voulez.

**Le président :** Oui, volontiers. Cela nous permettra d'en faire l'analyse. Nous avons le plus haut respect pour votre organisme. Dans notre esprit, il représente ce que le Canada a de meilleur, et nous tenons à vous remercier de vos efforts et de votre travail acharnés. J'espère que vous traverserez sans encombre les tumultes actuels et que vous réparerez comme le symbole de l'identité canadienne.

Nous allons poursuivre l'audition de nos témoins et nous sommes heureux d'accueillir l'Association du Barreau canadien, représentée par son président sortant, M. Simon Potter, accompagné de Mme Tamra Thomson; nous accueillons également la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, représentée par Kenneth Nielsen, c.r., et Jim Varro, avocat en politiques.

Nous avons également parmi nous M. Jean-Pierre Bernier, vice-président et avocat-général de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.

Nous allons tout d'abord écouter la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

**Kenneth G. Nielsen, c.r., Président, Comité sur le blanchiment d'argent, Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :** Je suis en compagnie de Jim Varro, avocat en politiques auprès du Barreau du Haut-Canada. Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître. Je voudrais remercier particulièrement le Comité de l'accueil chaleureux qu'il nous a réservé lors de nos deux comparutions précédentes. En juin dernier, ce sont les comptables généraux licenciés qui ont terminé leurs exposés en disant que le plus gros problème de la nouvelle loi, c'était l'exclusion des avocats; et ce matin, nous avons entendu la GRC exprimer, je crois, le même point de vue. Il est toujours agréable d'avoir un suivi sur des propos aussi encourageants, même lorsqu'on sait, d'après les questions des sénateurs, que les avocats sont toujours sur la sellette.

Comme nous l'avons déjà indiqué et comme le montre la documentation que nous avons remise au comité, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada chapeaute les ordres professionnels constitués dans l'ensemble du pays en vertu de la loi. Dans chaque province et territoire, les ordres professionnels de juristes réglementent l'activité des avocats, et le font, ne l'oublions pas, dans l'intérêt public. C'est là le mandat des ordres professionnels de juristes. Certains se figurent que ces ordres professionnels sont là pour protéger les avocats. Ce n'est nullement le cas. Notre mandat est de protéger l'intérêt public.



advise as to the role of the Canadian Bar Association in the dealings on behalf of lawyers. That is the distinction between these two organizations.

The law societies across the country and the federation support Canada's efforts to deal with money laundering. We are not in any way condoning money laundering, obviously, or terrorist financing. It is something with which we must deal. Nor do we condone those lawyers who get involved in those kinds of activities, the lawyers referred to as wittingly becoming involved.

My understanding, from all our dealings over the years with both the Department of Finance Canada and the Department of Justice Canada, is that everyone recognizes that many laws and rules can be passed; but if any individual — including lawyers — intends to become involved in criminal activity, it does not matter what the rules and the laws say; they will do what they will do. We are trying to address, in this legislation and in the rules that the law societies have passed, those lawyers who become unwittingly involved.

Our approach has always been to the extent that we have to deal with these issues, we must deal with them within the constitutional framework in Canada. It is fundamental to our whole system that we be governed by the rule of law, which includes not only an independent judiciary, but also an independent counsel.

As far as Bill C-25 is concerned, we are delighted, from the legal profession point of view, to see that proposed new section 10.1 is included. As you are all aware, that proposed new section removes the suspicious transaction reporting requirements on lawyers, which is consistent with the constitutional challenges we have had over the last five years or so.

The framework now is that, if this bill passes, lawyers will not be governed by those provisions. We say that is not necessary; it is constitutional that the lawyers be removed. We have dealt with these issues concerning the money-laundering matters with the passage of the no-cash rules, which were referred to earlier this morning and which we have talked about.

To reiterate, lawyers in Canada are now prohibited from holding cash in excess of \$7,500 except in limited circumstances, such as bail, if they get it back from the police, or if it is to deal with a retainer. That initiative was undertaken by the law societies on its own part, but eventually in conjunction with the Department of Finance Canada. Indeed, the terms of the rules were arrived at as a result of numerous meetings with members of the Department of Finance Canada. Those rules are now in place in all jurisdictions, with the exception of Quebec. The law society and the Chambre des notaires du Québec have passed the rules, but it is now with the Quebec governmental agencies.

Bill C-25 deals with client identification and verification. As we understand it, the proposal now is that lawyers would be governed by regulations, on which the Department of Finance Canada is working. We have had numerous meetings with the

Mon ami M. Potter vous parlera du rôle de l'Association du Barreau canadien et de ce qu'elle fait en faveur des avocats. C'est là une distinction essentielle entre nos deux organismes.

Les ordres professionnels de juristes et leur Fédération approuvent les efforts du Canada visant à lutter contre le blanchiment d'argent. Évidemment, nous n'acceptons nullement le blanchiment d'argent ni le financement du terrorisme. Ce sont des maux contre lesquels il faut lutter. Nous ne donnons pas davantage absolution aux avocats qui se livrent à ce genre d'activités, ceux dont on dit qu'ils y sont sciemment impliqués.

D'après les rapports que nous avons eus au fil des années avec le ministère des Finances et le ministère de la Justice, tout le monde reconnaît, à mon avis, que l'on aura beau adopter toutes les lois et règlements imaginables, il reste que si un individu, voire même un avocat, veut se livrer à des activités criminelles, il le fera, nonobstant les règles et les lois applicables. Ce qu'on essaye de régler dans le présent projet de loi ainsi que dans les règlements adoptés par les ordres professionnels de juristes, c'est le cas des avocats qui y sont impliqués à leur insu.

Nous avons toujours considéré que dans la mesure où il faut aborder ces questions, on doit les aborder dans le cadre de la Constitution canadienne. Dans notre appareil juridique, il est essentiel de se conformer à la règle du droit, qui comprend non seulement un ordre judiciaire indépendant, mais également des avocats indépendants.

En ce qui concerne le projet de loi C-25, la profession juridique se réjouit d'y voir figurer le nouvel article 10.1. Comme vous le savez tous, ce nouvel article supprime la déclaration obligatoire des transactions douteuses pour les avocats, conformément à l'issue des contestations constitutionnelles que nous avons menées depuis cinq ans.

Dans le cadre actuel, si le projet de loi est adopté, les avocats ne seront plus assujettis à ces dispositions. Nous considérons qu'elles ne sont pas nécessaires. Il est conforme à la Constitution d'y soustraire les avocats. Nous avons réglé les questions concernant le blanchiment d'argent par l'adoption des règles interdisant les versements en espèce, dont nous avons déjà parlé et dont il a été question ce matin.

Rappelons qu'il est actuellement interdit aux avocats canadiens de détenir plus de 7 500 \$ en espèces, sauf dans des circonstances précises, s'il s'agit d'un cautionnement restitué par la police ou d'une avance sur salaire. Cette initiative a été prise par la Fédération des ordres professionnels, et elle a ensuite reçu l'appui du ministère des Finances. En effet, les règles ont été fixées à l'issue de nombreuses rencontres avec des fonctionnaires du ministère des Finances. Elles s'appliquent maintenant dans toutes les provinces et territoires, à l'exception du Québec. L'Ordre professionnel et la Chambre des notaires du Québec ont adopté des règles identiques, qui sont actuellement à l'étude devant les organismes gouvernementaux du Québec.

Dans le projet de loi C-25, il est question de l'identification et de la vérification de l'identité des clients. Le gouvernement propose, selon nous, que les avocats soient régis par des règlements qui sont actuellement en préparation au ministère



Department of Finance Canada over the last eight to 12 months. Indeed, the recommendation in the interim report is that the Department of Finance Canada should continue those negotiations, and we are doing that. We are awaiting receipt of a prepublication form of those regulations. The real issue being wrestled with is whether those regulations will be constitutional. In other words, will those regulations face the same challenge that the legislation itself did or is there some way we can work with the government where those regulations will be applicable?

We have crafted what we refer to as a model rule on client identification and verification. It has been approved in principle by the federation, and all of the law societies are now considering that model rule. Essentially, the model rule, as we understand it, would cover all of the requirements in the FATF recommendations and, indeed, would cover those issues with which the Department of Finance Canada is concerned. It is not a question of whether or not lawyers should know for whom they are acting. That is a given and goes without saying. The reality is that most lawyers already know that.

We are continuing with those negotiations. I believe you heard from the Department of Finance Canada yesterday that those regulations are being drafted as we speak, and we anticipate receipt of a prepublication form of those regulations in the near future, at which time we will be meeting again with the Department of Finance Canada.

In summary, we believe that the self-regulation of lawyers by the law societies can deal with these issues. We believe that, by working in conjunction with the Department of Finance Canada, we can address the issues. Indeed, that was the conclusion that this body came to in publishing its interim report.

**Simon Potter, Past President, Canadian Bar Association:** I am here in a representative capacity, very proud to represent our current president, Mr. Parker MacCarthy, who is in British Columbia, I believe, today. I am accompanied by Tamra Thomson, Director of Legislation and Law Reform at the Canadian Bar Association, who is here not only to keep me on the straight and narrow, but also to ensure that any factual inquiries that you may have get answered as quickly as possible.

The Canadian Bar Association does speak for the legal profession, unlike the federation and the law societies which it represents. However, we also see ourselves as having a mission of protecting the rule of law in Canada and the rights of Canadians and of ensuring that we have a system of administration of justice that remains as respectable and as respected as it is today.

We agree with the bill's recognition of the fundamental importance of solicitor-client privilege. We are very pleased, as is the federation, to see the explicit removal of a requirement that lawyers rat on their clients. That is a sensible decision. It is not

des Finances. Depuis un an, nous avons rencontré à plusieurs reprises des fonctionnaires de ce ministère. Le rapport provisoire avait préconisé la poursuite des négociations menées par le ministère des Finances, et nous continuons effectivement à négocier avec lui. Nous attendons de voir les règlements pré-publiés. Le véritable problème consiste à déterminer s'ils sont conformes à la Constitution. Autrement dit, ces règlements vont-ils faire l'objet des mêmes contestations que la loi, ou parviendrons-nous à nous entendre avec les autorités partout où ces règlements seront applicables?

Nous avons élaboré une règle modèle concernant l'identification et la vérification de l'identité des clients. Elle a reçu l'approbation de principe de la Fédération et tous les ordres professionnels de juristes envisagent actuellement de l'adopter. Pour l'essentiel, cette règle modèle devrait couvrir toutes les exigences recommandées par le Groupe d'action financière et devrait même régler les problèmes qui préoccupent le ministère des Finances. Il ne s'agit pas de savoir si les avocats doivent connaître ou non les personnes avec lesquelles ils traitent. Ils doivent indiscutablement les connaître. En réalité, la plupart des avocats le savent déjà.

Nous poursuivrons les négociations. Le ministère des Finances vous a dit hier, je crois, que le règlement est en cours de rédaction et que nous devrions voir prochainement la version destinée à la publication; nous devrions alors avoir une nouvelle rencontre avec les fonctionnaires du ministère des Finances.

En résumé, nous sommes convaincus que l'autoréglementation des avocats par les ordres professionnels de juristes peut résoudre ces questions. Nous sommes persuadés de pouvoir les régler en collaboration avec le ministère des Finances. C'est du reste la conclusion à laquelle est parvenu cet organisme dans son rapport intérimaire.

**Simon Potter, président sortant, l'Association du Barreau canadien :** Je suis ici à titre de suppléant, et je suis très honoré de représenter notre président actuel, M. Parker MacCarthy, qui est actuellement en Colombie-Britannique, je crois. Je suis en compagnie de Tamra Thomson, Directrice de la législation et de la réforme du droit à l'Association du Barreau canadien, qui est ici non seulement pour veiller à ce que je ne m'écarte pas du droit chemin, mais également pour répondre sans délai à vos demandes d'information factuelle.

L'Association du Barreau canadien défend les intérêts de la profession juridique, contrairement à la Fédération des ordres professionnels qui la représente. Cependant, nous considérons également que nous avons pour mission de protéger les droits des Canadiens et la primauté du droit au Canada, et de faire en sorte que l'administration de la justice conserve le respect dont elle jouit aujourd'hui.

Nous apprécions le fait que le projet de loi reconnaisse l'importance fondamentale du secret professionnel de l'avocat. Comme la Fédération, nous sommes très heureux de constater la suppression explicite de l'obligation, pour les avocats, de

only the government that has agreed to do that, but also the courts. It is a court judgment that took the word "lawyer" out of that bill.

We also agree with your committee's recommendation that the proper course is to allow the path of discussion between the federation and the government to continue, in order to find the proper balance in the enlisting of the legal profession to help in money laundering, but also protecting solicitor-client privilege. We believe that that balance is there. We believe that the very elegant solution of simply prohibiting lawyers from accepting large amounts of cash means they have nothing to report anyway; it will all be in cheques and, therefore, reported by the banks if that is necessary.

On two items, we want to simply draw attention. First, we are not asking that the bill be rejected, but on the question of solicitor-client privilege, if there is a search and seizure, there is a part of the bill that says that the search and seizure will stop if the lawyer asserts privilege. It is a very clear point of law in Canada now that privilege does not arise with the assertion by the lawyer; the privilege is there. It seems obvious to us that the bill ought to require that a notice be given before the search continues; a notice given to the holder of that privilege, that is to say, the client.

Secondly, on the question of information sharing, we believe we live in a world today in which sending large amounts of private information across the border to other agencies and having no means of checking as to what is being done with it, how much has gone or what has come back the other way is simply not prudent enough. We do not believe that blind trust and blind confidence is a way to protect the privacy concerns there. Our recommendation is that the provisions on information sharing should come into force only when you senators are satisfied that there are adequate means of oversight and accountability.

In short, we agree with the federation that the proper course is the bill as it exists in terms of lawyers' involvement in the fight against money laundering and an encouragement to the federation to go down the path of negotiating a properly balanced approach, which would rely on self-regulation.

**Senator Angus:** Did you want to hear from the gentlemen from the life insurance association?

**The Chairman:** It is a separate issue. We will focus on the lawyers and then we will come to the insurance.

**Senator Angus:** I welcome all of you here, some of you not for the first time. It is helpful to us when you come. I will try to follow Mr. Potter's style. I have three messages to deliver to you legal people, particularly Mr. Potter. First, we salute the good work you are doing on behalf of the profession across Canada, in the case of the Federation of Law Societies of Canada; the work you

dénoncer leurs clients. C'était la décision à prendre. Le gouvernement et la justice ont accepté de renoncer à cette obligation. C'est une décision judiciaire qui a supprimé le mot « avocat » du projet de loi.

Nous approuvons également la recommandation de votre comité voulant que les discussions entre la Fédération et le gouvernement se poursuivent dans un souci de parvenir au juste équilibre entre la participation de la profession juridique à la lutte contre le blanchiment d'argent et la protection du secret professionnel de l'avocat. Nous pensons que cet équilibre existe dans le projet de loi. Nous estimons que la solution très élégante qui consiste à interdire aux avocats d'accepter de grosses sommes d'argent en espèces fait en sorte qu'ils n'ont rien à déclarer; tous les paiements se feront par chèques et seront donc déclarés, au besoin, par les banques.

Nous aimerions en revanche attirer votre attention sur deux points. Tout d'abord, nous ne demandons pas le rejet du projet de loi, mais sur la question du secret professionnel de l'avocat, il est prévu dans le projet de loi qu'une procédure de perquisition et de saisie doit être suspendue si l'avocat invoque le secret professionnel. Le droit canadien reconnaît formellement que ce secret professionnel n'apparaît pas lorsque l'avocat l'invoque; il existe dans l'absolu. Il nous semble évident que le projet de loi devrait exiger qu'un avis soit remis au bénéficiaire du secret professionnel, c'est-à-dire au client, avant que la perquisition ne se poursuive.

Deuxièmement, sur la question du partage de l'information, nous considérons qu'il n'est pas prudent, dans le monde où nous vivons, d'envoyer en grande quantité de l'information d'ordre privé à des organismes étrangers sans pouvoir vérifier l'utilisation qui en sera faite ni ce qui va être envoyé en retour. À notre avis, on ne peut pas protéger les renseignements personnels dans le cadre d'une fiducie sans droit de regard ou en faisant preuve d'une confiance aveugle. Nous demandons que les dispositions sur le partage de l'information n'entrent en vigueur que lorsque les sénateurs seront convaincus que les autorités canadiennes disposent de moyens suffisants de surveillance et d'imputabilité.

En résumé, nous sommes d'accord avec la Fédération pour dire que le projet de loi dans sa formulation actuelle est satisfaisant en ce qui concerne la participation des avocats à la lutte contre le blanchiment d'argent, et la poursuite des négociations entre la Fédération et le ministère afin de parvenir à une solution équilibrée fondée sur l'autoréglementation.

**Le sénateur Angus :** Voulez-vous entendre le point de vue des représentants de l'Association des compagnies d'assurance de personnes?

**Le président :** C'est une question distincte. Occupons-nous d'abord des avocats, nous passerons ensuite aux assurances.

**Le sénateur Angus :** Je vous souhaite à tous la bienvenue. Pour certains d'entre vous, ce n'est pas la première comparution. Votre présence nous est toujours utile. Je vais essayer d'adopter le style de M. Potter. J'ai trois messages à adresser aux juristes, et en particulier à M. Potter. Tout d'abord, nous saluons l'excellent travail fait au Canada par la Fédération des ordres professionnels



do to protect the public interest insofar as the law societies and the bar associations are concerned; and the good work the Canadian Bar Association does for the profession.

The second message would be that although you might have a contrary impression, having listened to some members of this committee who are lawyers, we do respect the principles that govern our profession and the principle of solicitor-client privilege. If you believe that that may not be the case, I can assure you that you would be wrong.

Third, we do get the feeling that you do not quite get it. This is about the most serious problem facing our economy. We are told that the illicit funds that circulate are in the range of \$10 billion to over \$30 billion. As Dr. Stephen Schneider from Saint Mary's University has said — according to his research — the stark reality is that about half of the transactions somehow pass through our law firms, our law offices, and our profession. A number of us are lawyers. We ask why we have this problem in Canada and not in the U.S., the U.K. or France and so on. We are aware we have the Charter here in Canada. However, we have a problem not only of money laundering and the drug elements related to it, but also the financing of terrorists. We are involved in the war on terrorism, and these issues are on the front pages every day.

We are starting to get the impression that the lawyers are losing sight of the forest for the trees. I say this in the best of faith. We want to work with you, but, as we said to the minister: "It appears you have copped out; you have been conned in by the lawyers." The law enforcement agencies told us again this morning that it is a huge hole in this legislation, and all of this legislation becomes nugatory if we cannot enforce it properly. The last part of message three would be: As helpful as the agreement is, which you have all worked out with the finance department, in terms of accommodating the Charter and the injunction in Saskatchewan and B.C., it is unenforceable when the rubber really hits the road. It is all well and good; we are all involved in self-regulatory organizations. However, in something like this where enforcement will be required, we are not too clear on how this nice-looking agreement will be enforced.

Those are my observations. I hope you will understand the inquisitive nature of number 3.

**Mr. Nielsen:** I believe there were some questions in there as well. Let me assure you that we get it. We are not here supporting laundering or terrorist financing in any way money. However, the other issue we get is the rule of law and the importance of solicitor-client privilege. There is no person in this room who would want to come to me and confess their particular position and have me run to the RCMP or FINTRAC. Clients come to me on the basis of being absolutely confident that what they say to

de juristes au nom de la profession afin de protéger l'intérêt public, ainsi que l'excellent travail que fait l'Association du Barreau canadien dans l'intérêt de la profession.

Deuxièmement, même si vous avez pu croire le contraire, vous devez constater, d'après les propos des membres de ce comité qui sont avocats, que nous respectons les principes qui gouvernent votre profession ainsi que le principe du secret professionnel de l'avocat. Je peux vous assurer que vous auriez tort de croire le contraire.

Troisièmement, nous avons l'impression que vous n'avez pas parfaitement saisi le fond du problème. Il s'agit du problème le plus sérieux auquel notre économie se trouve confronté. On nous dit qu'il circule actuellement de 10 à 30 milliards de dollars de fonds illicites. Comme l'a dit M. Stephen Schneider, de l'Université Saint Mary's, ses travaux de recherche montrent que près de la moitié des transactions passent par les cabinets d'avocats. Nous sommes plusieurs à être avocats. Nous nous demandons pourquoi ce problème se pose au Canada, alors qu'il ne se pose pas aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France et ainsi de suite. Nous savons que le Canada s'est doté d'une charte. Néanmoins, nous avons un problème qui est dû non seulement au blanchiment d'argent et aux opérations de trafic de drogue qui s'y rapportent, mais également au financement du terrorisme. Nous menons la guerre contre le terrorisme, et toutes ces questions font quotidiennement les manchettes.

Nous commençons à avoir l'impression que les avocats sont victimes de l'arbre qui leur cache la forêt. Je vous le dis en toute bonne foi. Nous voulons travailler avec vous, mais comme nous l'avons dit au ministre, il semble que ce dernier ait laissé les avocats se défilier, qu'il se soit laissé bernier par eux. Les autorités policières nous ont encore répété ce matin que le projet de loi comporte une échappatoire énorme et qu'il deviendra totalement inopérant si on ne peut pas l'appliquer correctement. Le dernier élément de mon message sera le suivant : malgré l'utilité de l'accord que vous avez conclu avec le ministère des Finances du point de vue de la reconnaissance de la Charte et des injonctions en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, cet accord ne sera jamais applicable concrètement. Nous connaissons tous les vertus extraordinaires des organismes d'autoréglementation. Cependant, dans un domaine comme celui-ci où la loi doit s'appliquer avec rigueur, nous nous demandons bien ce que ce bel accord va donner dans le concret.

Voilà ce que je voulais dire. J'espère que vous comprenez le caractère inquisiteur de mon troisième argument.

**M. Nielsen :** Je pense que vous avez aussi posé quelques questions. Permettez-moi tout d'abord de vous assurer que nous avons parfaitement compris le problème. Nous ne prenons pas la défense du blanchiment d'argent ni du financement du terrorisme. Cependant, nous nous préoccupons également de la primauté du droit et de l'importance du secret professionnel. Je pense que parmi les gens assis dans cette salle, personne n'accepterait de venir se confesser à moi pour que j'aille ensuite tout raconter à la



me is privileged and the advice I give to them is privileged; so we get it.

I did not understand the RCMP's suggestion that there is a hole here. Lawyers cannot accept cash. The suitcase full of money that was referred to does not happen in a lawyer's office any more. The transaction they talked about was the offshore transaction of money being wired to my trust account. That would be caught in the system somewhere else and there is nothing for me to report.

What is the hole there? What is suspicious about me receiving money on behalf of a client to finance the purchase of an apartment building in Edmonton, for example? If there is nothing to trigger my suspicion, what would I report in that situation? I miss what hole or gap to which they refer.

If the concern is whether or not law societies enforce their rules, let me put that to rest. Law societies do enforce every rule, and the money laundering, no-cash rule will be enforced like every other rule. If someone breaches that rule, they face the risk of reprimands, suspension or disbarment. The law societies will enforce those rules.

**The Chairman:** Let me share the deputy chairman's concern. This committee has been trying to grapple with this. In our last report, we hoped that self-regulation would do the trick.

We are now told by the prosecutorial arm of the government — the RCMP — that that is not the case. We heard the example from Senator Moore this morning of a \$1 billion-dollar transaction that was caught in the United States. It went from one source to the other and into some sort of legal transaction. We do not have the fundamentals of that, but surely when we have evidence by Dr. Stephen Schneider that 49.7 per cent — almost 50 per cent — of all legal transactions touched or went through a lawyer's purview or prism, this has to be of concern. We have to be able to formulate a tighter test or mechanism to provide a blockage of this type of activity.

The deputy chairman and I are both Q.C.s. We are both lawyers; we respect the legal profession. We understand the public interest. You do not have to lecture us on the public interest of lawyers. We know that. We are here to try to solve a particular glaring problem.

Senator Angus has pointed out that the U.K. has gone farther than we have in Canada. How far have they gone to protect the public interest? The United States has gone farther than we have to protect the public interest. Tell us how far they have gone and what the difference is between us and them. They have their system of the Anglo jurisprudence. Canada, the United States and

GRC ou au CANAFE. Mes clients s'adressent à moi en toute confiance, sachant que ce qu'ils me disent restera secret, tout comme l'avis que je leur donne; voilà comment nous voyons les choses.

Je ne comprends pas pourquoi la GRC affirme que le projet de loi comporte une échappatoire. Les avocats ne peuvent pas accepter de versements en espèces. La mallette pleine d'argent dont on a parlé n'a plus sa place dans les cabinets d'avocats. La transaction mentionnée avait été faite à l'étranger, et comportait un transfert électronique d'argent sur mon compte en fiducie. Elle aurait été détectée ailleurs par le système, et je n'avais personnellement rien à déclarer.

Où y aurait-il une échappatoire? Qui a-t-il de suspect dans le fait que je reçoive de l'argent au nom d'un client afin de financer l'achat d'un immeuble à Edmonton, par exemple? S'il n'y a rien qui puisse éveiller mes soupçons, que faudrait-il que je déclare dans une telle situation? Je ne vois absolument pas cette lacune à laquelle font référence les membres de la GRC.

Pour ceux qui s'inquiètent de savoir si les ordres professionnels de juristes appliquent leurs propres règles, permettez-moi d'écarter cet argument. Les ordres professionnels appliquent chaque règle à la lettre, et celles qui concernent le blanchiment d'argent et l'interdiction des versements en espèces seront appliquées comme toutes les autres. Si quelqu'un enfreint la règle, il s'expose à des réprimandes, à une suspension ou à la radiation du Barreau. Les ordres professionnels de juristes vont appliquer ces règles.

**Le président :** Permettez-moi de partager les inquiétudes du vice-président. Notre comité se trouve confronté à ce problème. Dans notre dernier rapport, nous espérions que l'autoréglementation parviendrait à le régler.

L'autorité gouvernementale chargée d'intenter des poursuites, à savoir la GRC, nous dit maintenant que tel n'est pas le cas. Le sénateur Moore a cité ce matin l'exemple d'une transaction de 1 milliard de dollars qui a été découverte aux États-Unis. L'argent est passé d'une entité à une autre et a fait l'objet d'une sorte de transaction juridique. Nous ne connaissons pas les détails de l'opération, mais lorsque M. Stephen Schneider nous dit que 49,7 p. 100, soit près de la moitié, de toutes les transactions juridiques passent par le prisme d'un cabinet d'avocats, il y a de quoi s'en préoccuper. Nous devons envisager un test ou un mécanisme plus strict pour faire barrage à ce type d'activité.

Le vice-président et moi-même sommes conseillers de la reine. Nous sommes avocats; nous respectons la profession juridique. Nous comprenons l'intérêt public. Vous n'avez pas à nous faire la leçon sur les avocats qui défendent l'intérêt public. Nous le savons déjà. Nous sommes ici pour essayer de résoudre un problème particulièrement flagrant.

Le sénateur Angus a signalé qu'au Royaume-Uni on est allé plus loin qu'au Canada. Jusqu'où sont allées les autorités britanniques pour protéger l'intérêt public? Les Américains sont allés plus loin que nous pour le protéger. Dites-nous jusqu'où ils sont allés et indiquez-nous quelle différence il y a entre leur système et le nôtre. Les Américains ont leur propre système de

the U.K. have the same system. Why do those entities also protecting the public interest have a different take on this? Give us the differences, why there are differences, and why you object to these differences.

I want to say as well, and Senator Angus reminded me, that this committee is upset and embarrassed by the fact that major prosecutions of Canadians take place in the United States. That is not acceptable to us. That means that we are not in effect a sovereign nation where there is criminal activity in Canada and it is captured by our southern neighbour. That is a sidebar, but it creates a tremendous amount of concern in this committee, of which we intend to do something about. Help us to solve this problem.

Frankly, both the senator and I — and other senators, who are lawyers — are concerned about this as lawyers.

We are senators, and you are there; we are here. We have our responsibility. Please help us. Give us the comparison; tell us precisely why the U.K. and the Americans have gone farther and we have not gone as far.

**Mr. Nielsen:** You have to take those separately. The U.K. is in the situation they are in because the lawyers did not challenge it, as I understand, and the legislation is there.

**The Chairman:** I am trying to make sure that senators do not react to your comments. What precisely happened in the U.K. that the barristers, who wear the silk, decided not to challenge?

**Mr. Nielsen:** I cannot speak to why they did not challenge. All I can say is they did not challenge.

**The Chairman:** What happened? What is the difference between their acceptance of a process as opposed to yours? What is the mechanical difference?

**Mr. Nielsen:** It would be wrong to suggest that the lawyers in the U.K. have accepted the process. I was just at a meeting in Amsterdam that was attended by 80 different individuals, mostly lawyers from around the world. The U.K. legislation is essentially the same as the original legislation here, but it was not challenged, and so the U.K. lawyers are now bound by that, and I do not know whether they have any ability to challenge.

Australia is now in the process of introducing legislation, which the bar council down there has rejected and, as I understand it, will challenge.

The Japanese government is doing the same, which the bar association there may challenge.

Mr. Varro can speak to this better than I, but in the United States the legislation is not there, and if legislation similar to what was initially in our act in Canada is introduced, I understand the American Bar Association will challenge it also. There is no

jurisprudence d'origine anglaise. C'est le même système qui prévaut au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Pourquoi les entités qui protègent toutes l'intérêt public ont-elles des points de vue différents sur cette question? Indiquez-nous ces différences, leur origine et les raisons qui vous font les contester.

Je voudrais dire également, comme le rappelle le sénateur Angus, que notre comité est très embarrassé du fait que les principales poursuites contre des Canadiens sont intentées aux États-Unis, ce que nous jugeons inacceptable. Cela signifie que nous ne sommes pas une nation souveraine, que le Canada est le théâtre d'activités criminelles dont les auteurs sont appréhendés par nos voisins du Sud. C'est un argument accessoire, mais cette réalité préoccupe sérieusement les membres du comité, et nous avons l'intention d'y remédier. Aidez-nous à résoudre le problème.

En toute sincérité, le sénateur Angus et moi-même, ainsi que les autres sénateurs qui sont avocats, sommes très préoccupés par ce problème.

Nous sommes sénateurs et vous êtes ici avec nous. Nous avons une responsabilité. Aidez-nous. Présentez-nous une comparaison; dites-nous précisément pourquoi les Britanniques et les Américains sont allés plus loin que nous.

**M. Nielsen :** Il faut prendre les choses séparément. La situation du Royaume-Uni est due au fait que les avocats britanniques n'ont pas contesté la loi qui est en vigueur actuellement.

**Le président :** Je m'efforce de veiller à ce que les sénateurs ne réagissent pas à vos propos. Que s'est-il passé exactement au Royaume-Uni pour que les « barristers », qui portent la soie au revers de leur toge, décident de ne pas contester la loi?

**M. Nielsen :** Je peux vous dire qu'ils ne l'ont pas contestée, mais je ne peux pas vous dire pourquoi.

**Le président :** Que s'est-il passé? Quelle différence y a-t-il entre leur acceptation et votre refus? Qu'est-ce qui a été déterminant?

**M. Nielsen :** On aurait tort de s'imaginer que les avocats britanniques ont accepté cette procédure. Je viens de participer à une rencontre à Amsterdam, avec 80 personnes, essentiellement des avocats, venus du monde entier. La législation britannique est à peu près identique à la notre, mais elle n'a pas été contestée et les avocats britanniques sont désormais tenu par la nouvelle règle; je ne sais pas s'il leur est loisible de la contester.

L'Australie est en train de présenter une proposition législative, que le barreau australien a rejetée et qu'il s'apprête, je crois, à contester.

Le gouvernement japonais fait la même chose et le barreau japonais pourrait contester la loi.

M. Varro pourrait vous en parler mieux que moi, mais aux États-Unis, il n'y a pas de loi semblable à la nôtre et si on en présente une un jour, le barreau américain va lui aussi la contester. Il n'y a pas de différence entre le secret professionnel de

distinction between privilege in the U.K., the United States, Australia or Canada. The rules that govern privilege are essentially the same.

Senator Angus, in introducing this bill, talked about these issues, particularly in the United States, and you did highlight that perhaps one of the differences is the constitutional abilities to challenge, and you are absolutely right. Our challenge with respect to the original legislation was under the Charter. I cannot speak to whether similar charter constitutional challenges are available in some of these jurisdictions.

**The Chairman:** With all due respect, we understand that. We are knowledgeable about that and understand the differences between the two systems, namely, the difference between the U.K., which does not have a written constitution, and the U.S. and Canada that do. We understand those distinctions.

I am asking you to tell us what they have allowed so far in the United States and what they have allowed in the U.K. that are different from your position — just the mechanical aspects. We can get this information.

Let me put it this way, as my great professor at law used to say, “Grafstein, this is a comparative law question.” Give us a comparative law lecture.

**Mr. Potter:** We will make sure you have a table setting out the differences, as there are differences.

In brief, though, I can tell you that one of the differences is that the U.K. is in Europe, and the U.K. was responding to a European directive, which is indeed challenged by the Belgian bars in Luxembourg.

**The Chairman:** We understand that. I am in Europe four or five times a year. I am the leader of a party in Europe. I understand the differences of the two systems. Tell us what about the mechanical differences.

**Mr. Potter:** Mechanically, lawyers in the U.K. have to file reports on receipts of money, their clients and suspicious transactions.

As Mr. Nielsen just said, in brief, in the U.K., it is more or less the way the legislation was originally in this country. It is not that way in the United States.

**The Chairman:** Pause there for a moment. Let us see if we can get at this in a more precise way.

We understand the difference between reasonable doubt, reasonable things and suspicious. We know that the suspicious test is much more difficult, much harder on the lawyer and so on.

Tell me how you define “suspicious.” How would the legal profession define “suspicious”?

**Mr. Potter:** That is the major problem with this bill and the major problem with the one in the United Kingdom. My definition of “suspicious” might be different from someone else's. It is a highly subjective test, and it is one of the reasons

l'avocat au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie ou au Canada. Les règles régissant le secret professionnel sont essentiellement les mêmes.

En présentant ce projet de loi, le sénateur Angus a parlé des problèmes qui se posent particulièrement aux États-Unis. Et il a signalé l'une des différences de notre système, à savoir la possibilité de contester la loi aux termes de la Constitution, et il avait parfaitement raison. Nous avons contesté la loi initiale en invoquant la Charte. Je ne peux pas dire si dans d'autres pays on peut également contester une loi en vertu de la constitution ou d'une charte similaire.

**Le président :** Sauf votre respect, nous savons cela. Nous comprenons également les différences entre les deux systèmes, ou plutôt entre le système britannique, qui n'a pas de constitution écrite, et les systèmes américain et canadien qui en ont une. Nous comprenons ces distinctions.

Je vous demande de nous dire ce qui a été autorisé aux États-Unis et au Royaume-Uni, et à quoi vous vous opposez — c'est-à-dire l'aspect mécanique de la question. Il est certainement possible d'obtenir cette information.

Comme le disait mon éminent professeur de droit : « Grafstein, c'est une question de droit comparatif. » Faites-nous donc un cours de droit comparatif.

**M. Potter :** Nous allons vous faire parvenir un tableau indiquant les différences qui existent.

En résumé, je peux cependant vous dire que l'une des différences, c'est que le Royaume-Uni est en Europe et qu'il a répondu à une directive européenne que le barreau de la Belgique conteste au Luxembourg.

**Le président :** Nous savons cela. Je vais en Europe quatre ou cinq fois par an. Je dirige un parti en Europe. Je connais les différences entre les deux systèmes. Mais parlez-nous de l'aspect mécanique de ces différences.

**M. Potter :** Sur le plan mécanique, les avocats britanniques doivent présenter des rapports sur les montants reçus, sur leurs clients et sur les transactions suspectes.

Comme l'a dit M. Nielsen, le système britannique correspond plus ou moins à la législation qui s'appliquait initialement dans notre pays. Les choses sont différentes aux États-Unis.

**Le président :** Arrêtons-nous un instant. Voyons s'il est possible de préciser les choses.

Nous comprenons la différence entre le doute raisonnable, ce qui est raisonnable et ce qui est suspect. Nous savons que le critère de la transaction suspecte est beaucoup plus difficile à appliquer pour l'avocat, et cetera.

Dites-moi comment vous définissez le terme « suspect ». Comment est-il défini par la profession juridique?

**M. Potter :** C'est l'un des principaux problèmes posés par ce projet de loi ainsi que par la loi du Royaume-Uni. Ma définition du terme « suspect » risque d'être différente de celle d'un autre. Il s'agit d'un critère très subjectif et c'est notamment pour cela que



that our courts in Canada have said it does not wash. You cannot ask lawyers to determine when their clients are doing something suspicious or not.

**The Chairman:** Excuse me.

**Mr. Potter:** I do not have a definition of "suspicious."

**The Chairman:** Bear with me, respectfully. A number of us have been practising lawyers. We have had a lot of commercial and criminal experience. What about the smell test? I remember Mr. Justice Estey told me about a simple test. He said the test was if I something one day, would I want that to be published in the papers the following day, and if I did not, that did not pass smell test.

We understand the complexity of suspicious versus reasonable doubt and belief. Surely, lawyers are acute enough to be able to come up with a definition that would be appropriate in order to limit the extraordinary application of a large and capacious test that would be difficult to define. That is what we are all about as lawyers. That is what we do here in Ottawa: We come up with words to define content. Help us with this.

There must be a way of dealing with this in a reasonable and rational fashion that deals with the public interest. With respect to the banks, Senator Angus points out that the banks say they have to comply with suspicious transactions. I know the test is different. The banks do not have the same solicitor-client privilege. We understand that. However, there has to be a middle ground here, and we need your skill and expertise, which is so great, to help us with this.

We have the U.K. experience. What is the American experience?

**Mr. Potter:** That is a point I wanted to make a few minutes ago, but if it is true that Canadians are being prosecuted in America, it is not because American lawyers are reporting and Canadian lawyers are not. There is a proposal to require lawyers to report, and the American Bar Association has said it will challenge that.

**The Chairman:** I agree that that was a little foul ball.

**Mr. Potter:** I would like to talk about another foul ball, namely, the 49.7 per cent. That number is not 49.7 percent of all illicit transactions involve lawyers. Dr. Schneider reported that in his review of investigations, he found 49.7 per cent of investigations involved law firms. It is hardly a surprise that a transaction involves a law firm. On that basis, one cannot jump to the conclusion that if the lawyers were in a reporting mode, those transactions would not have happened.

**The Chairman:** I agree. Let us get back to the test in the United States. Let us see if we can deal with the precision. What test in the United States goes farther than the test in Canada?

nos tribunaux canadiens l'ont déclaré inapplicable. On ne peut pas demander à un avocat de déterminer si ce que fait son client est suspect ou non.

**Le président :** Excusez-moi.

**M. Potter :** Je n'ai pas de définition du terme « suspect ».

**Le président :** Je vous prie respectueusement de m'excuser, mais un certain nombre d'entre nous avons pratiqué le droit. Nous avons une expérience considérable du droit commercial et du droit pénal. Et que pensez-vous de l'épreuve olfactive? Je me souviens d'un test simple dont m'a parlé un jour monsieur le juge Estey : Si je constate quelque chose un jour, est-ce que j'accepte que les journaux en parlent le lendemain? Si je ne veux pas qu'ils en parlent, cette chose a échoué à l'épreuve olfactive.

Nous comprenons parfaitement la complexité du terme « suspect » par opposition au doute raisonnable et à la conviction raisonnable. Les avocats sont certainement assez brillants pour trouver une définition qui permette de préciser le domaine d'application d'un test aussi difficile à définir. C'est même leur spécialité. C'est aussi ce que nous faisons ici, à Ottawa : nous nous servons de mots pour définir du contenu. Aidez-nous à définir celui-là.

Il est certainement possible de régler le problème de façon raisonnable et rationnelle tout en tenant compte de l'intérêt public. En ce qui concerne les banques, le sénateur Angus fait remarquer qu'elles ont elles aussi affaire à des transactions suspectes. Je sais que leur critère est différent. Elles ne revendiquent pas le secret professionnel au même titre qu'un avocat. Nous le comprenons bien. Cependant, il doit bien y avoir un juste milieu et nous avons besoin de vos aptitudes et de votre grande expertise, qui devraient nous aider à résoudre ce problème.

Nous avons vu la situation au Royaume-Uni. Quelle est la situation aux États-Unis?

**M. Potter :** C'est ce dont je voulais vous parler il y a quelques minutes, mais s'il est vrai que des Canadiens sont poursuivis aux États-Unis, ce n'est pas parce que les avocats américains doivent déclarer des choses que les avocats canadiens n'ont pas à déclarer. Aux États-Unis, on a envisagé d'obliger les avocats à faire certaines déclarations, et l'Association du barreau américain a dit qu'elle s'y opposerait.

**Le président :** Je reconnais que c'était un peu une gaffe.

**M. Potter :** J'aimerais parler d'une autre gaffe, soit celle qui se rapporte au chiffre de 49,7 p. 100. On ne peut pas dire que 49,7 p. 100 de toutes les transactions illicites impliquent des avocats. M. Schneider a déclaré que dans son bilan des enquêtes, il avait constaté que dans 49,7 p. 100 des enquêtes des cabinets d'avocats étaient mêlés aux transactions. Il n'est pas étonnant que des transactions nécessitent le recours à un cabinet d'avocats. On ne peut donc pas sauter à la conclusion que si des avocats devaient rapporter ces transactions, elles n'auraient pas lieu.

**Le président :** Je suis d'accord avec vous. Revenons aux critères appliqués aux États-Unis. Parlons de la précision. Quels critères américains vont plus loin que ceux du Canada?

**Mr. Potter:** I believe it does not go farther than here, and that will be in the table, which we will deliver to you.

**Jim Varro, Policy Counsel, Federation of Law Societies of Canada:** I can address that. It is summarized in the report of the FATF when it completed its mutual evaluation of the U.S. last year. I will read this paragraph for you, and it should summarize the situation in the United States. For clarity, "BSA" refers to the Bank Secrecy Act, which governs the money-laundering regime, "AML" is anti-money laundering and "Form 8300s" refers to the \$10,000 and up threshold for reporting:

Lawyers and other legal professionals in the U.S. are not defined as "financial institutions" under the BSA and are not currently subject to most of the AML requirements under the BSA (other than the obligation to file Form 8300s). Representatives of the American Bar Association (ABA) Task Force on Gatekeeper Regulation and the Profession (ABA Gatekeeper Task Force) stated that the ABA has no objection in principle to the application of certain AML requirements on lawyers, as long as they do not conflict with established ethics requirements and the attorney-client privilege. The ABA represents more than 400,000 lawyers in the United States. FinCEN is reviewing the status of attorneys under the BSA, particularly with respect to their involvement in certain real estate transactions and corporate formation capacities.

In effect, the lawyers are not governed by any anti-money laundering regime to date.

**Senator Fitzpatrick:** Welcome gentlemen. I am not a lawyer so forgive my non-legal questions.

What is wrong with investigating suspicion? I can understand one should not be charged with suspicion, but what is wrong with investigating a suspicious situation and what is wrong with the legal profession providing that information, so that suspicious situation can be investigated?

It is not a charge, just an investigation. The tax department does audits all the time. It is not a charge unless something is wrong, but they may be suspicious that the income tax has not been filed properly.

**Mr. Nielsen:** There is nothing wrong with that, senator, and indeed it happens. The income tax is a good example. The question here is who gets the information, and the concern that was raised with respect to the original act, of course, was that frankly lawyers were, as my friend says, becoming rats, becoming agents of the state and reporting on their clients. If the tax department has a concern about tax evasion and that suspicion happens to be about a client of a lawyer, if they can convince a court, convince a judge that there are reasonable and probable grounds to believe, then there is a mechanism established after the

**M. Potter :** Je ne pense pas qu'ils soient supérieurs aux nôtres, et vous le verrez dans le tableau que nous vous ferons parvenir.

**Jim Varro, avocat en politiques, Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :** Je peux vous répondre. C'est résumé dans le rapport du GAFI sur les États-Unis, dans le cadre du programme d'évaluation mutuelle. Je peux vous lire ce paragraphe, qui résume bien la situation aux États-Unis. Rappelons que BSA signifie Bank Secrecy Act, loi qui régit la lutte contre le blanchiment d'argent, AML signifie mesure de lutte contre le recyclage de l'argent et les formules 8300 se rapportent au seuil de 10 000 \$ pour la déclaration des transactions :

Les avocats et autres juristes de profession aux États-Unis ne sont pas définis comme des « institutions financières » au sens de la BSA et ne font pas l'objet de la plupart des exigences de la lutte contre le blanchiment d'argent en vertu de la BSA, à part l'obligation de produire des formules 8300. Des représentants du Groupe de travail sur la réglementation (Gatekeeper Task Force) du barreau américain (American Bar Association, ABA) ont déclaré que l'ABA ne s'opposait pas en principe à l'application de certaines exigences de l'AML aux avocats, si elles n'allaient pas à l'encontre des règles d'éthique établies et du secret professionnel. L'ABA représente plus de 400 000 avocats américains. Le FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) examine le statut des avocats aux termes de la BSA, particulièrement pour ce qui est de leur rôle dans certaines opérations immobilières et de leurs fonctions dans la constitution de sociétés.

En fait, actuellement, les avocats ne sont régis par aucune mesure de lutte contre le blanchiment d'argent.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Bienvenue, messieurs. Je ne suis pas avocat et je demande votre indulgence pour mes questions qui n'ont rien de juridique.

Quel mal y a-t-il à faire enquête à partir de soupçons? Je comprends qu'on ne puisse porter d'accusation uniquement à partir de soupçons, mais pourquoi ne pas faire enquête lorsqu'une situation est suspecte et pourquoi les avocats ne fourniraient-ils pas les renseignements nécessaires à ces enquêtes?

Il ne s'agit pas d'accusation, mais d'une enquête. Le ministère du Revenu fait constamment des vérifications. À moins qu'il ne trouve une malversation, il n'y a pas d'accusation, mais il peut toujours soupçonner qu'une déclaration de revenu n'a pas été faite en bonne et due forme.

**M. Nielsen :** Il n'y a pas de mal à cela, sénateur, et en effet, cela se fait. L'exemple de la déclaration de revenu est approprié. Reste à savoir qui obtient les renseignements et pour ce qui est de la loi initiale, on craignait, bien franchement, comme disait mon collègue, que les avocats ne deviennent des donneurs, des agents de l'État qui donneraient des renseignements sur leurs clients. Si le ministère du Revenu soupçonne un cas d'évasion fiscale impliquant le client d'un avocat, il devra convaincre un tribunal, un juge, qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis, auquel cas un mécanisme est

*Lavallée* decision of the Supreme Court where they can get that information. It is not that lawyers are not participating, it is how the information is brought forward that is the issue.

**Mr. Potter:** There is nothing wrong with an investigation of a suspicious circumstance. What is wrong though is if you go with your tax problem to your tax lawyer and your tax lawyer judges it to be a bit suspicious and, without talking to you, is required to report to the state. That is wrong, because if that happens you will not consult a lawyer. It is in the interests of Canada and of the administration of justice that all citizens should be able to talk to their lawyers to bring themselves into legality. That is why it is wrong to ask lawyers to rat on their clients.

**The Chairman:** We agree with you on that.

**Senator Goldstein:** I have some technical concerns about the section that is intended to apply to lawyers. Proposed new section 10.1 of the bill tells us that certain sections do not apply to legal counsel when they are providing legal services; in other words, when the counsel, to put it bluntly, is doing something other than supplying legal services then that person — as a person not as a lawyer — has to abide by the reporting mechanism.

My question in terms of that drafting is the following: If the lawyer, not as a lawyer but as something else, is participating in a suspicious transaction, he or she is not about to divulge to anybody that he or she is participating in that transaction, therefore, of what utility, when all is said and done, is proposed new section 10.1?

I want to add to this to display my colours, because you will have noticed that within the committee, if you read our past discussions and studied our interim report, there is not unanimity with respect to the role of the lawyers. I would rather err on the side of preserving the constitutional guarantees of which this country can be so justly proud, even at the risk of losing investigatory capabilities with respect to suspicious or improper transactions.

That is a personal view. I grew up as a lawyer and still have that approach.

I first ask you to tell us about proposed new section 10.1 of the bill.

**Mr. Nielsen:** If I could address your last comment, I believe the view that you have expressed is the view that has been expressed by our courts, so you are on good ground there.

With respect to proposed new section 10.1, if a lawyer or any other person is involved knowingly in a suspicious transaction, they will not report, so that does not help.

In some provinces, lawyers are permitted to be real estate agents, for example, or insurance agents. It is tough, perhaps, in some situations to take off one hat and put on the other. If you assume I am one of those people who can sell real estate and

prévu en vertu de l'arrêt *Lavallée* de la Cour suprême pour que les renseignements lui soient fournis. Le problème, ce n'est pas de savoir si les avocats doivent collaborer, mais comment l'information sera fournie.

**M. Potter :** Il n'y a pas de mal à mener une enquête à partir de soupçons. Le problème, c'est si vous soumettez un problème fiscal à votre avocat, un fiscaliste, qu'il juge votre situation suspecte et que, sans vous en parler, il fasse une déclaration à l'État. Le problème, c'est que si les choses en allaient ainsi, vous ne consulteriez pas un avocat. Or, il est dans l'intérêt du Canada et de l'administration de la justice que tous les citoyens puissent parler librement à leur avocat pour s'assurer qu'ils respectent la loi. Voilà pourquoi on aurait tort de demander aux avocats de dénoncer leurs clients.

**Le président :** Nous sommes bien d'accord avec vous là-dessus.

**Le sénateur Goldstein :** J'ai quelques réserves quant à la forme de la disposition censée s'appliquer aux avocats. Le nouvel article 10.1 proposé dans le projet de loi précise que certains articles ne s'appliquent pas aux conseillers juridiques lorsqu'ils fournissent des services juridiques. Autrement dit, si le conseiller juridique fait autre chose que fournir des services juridiques, s'il le fait autrement qu'à titre d'avocat, il doit alors respecter les exigences relatives à la déclaration.

Au sujet de ce libellé, voici ma question : si l'avocat participe à une transaction suspecte, mais non à titre d'avocat, il ne va certainement pas le rapporter à quiconque, puisqu'il participe à cette transaction, et on peut alors se demander à quoi peut bien servir le nouvel article 10.1.

Je veux bien afficher mes couleurs. À la lecture de nos délibérations et de notre rapport intérimaire, vous aurez sans doute constaté que l'unanimité ne règne pas au sein du comité au sujet du rôle des avocats. Quitte à me tromper, je préfère que soient respectées les garanties constitutionnelles dont le Canada peut être fier, au risque de perdre des moyens d'enquête sur des transactions suspectes ou inappropriées.

C'est mon opinion. J'ai une formation d'avocat et c'est toujours ma façon de voir les choses.

Parlez-nous d'abord du nouvel article 10.1 qui est proposé dans le projet de loi.

**M. Nielsen :** Pour répondre à votre dernière déclaration, je crois que votre point de vue est celui qui a été exprimé aussi par les tribunaux, et qu'il est donc tout à fait fondé.

Au sujet du nouvel article 10.1, si un avocat ou toute autre personne est mêlée sciemment à une transaction suspecte, il n'en fera pas la déclaration et ce n'est donc pas bien utile.

Dans certaines provinces, les avocats peuvent aussi être des agents d'immeuble, par exemple, ou des agents d'assurance. Dans certaines situations, il peut être difficile de passer d'un rôle à l'autre. Si j'étais l'une de ces personnes qui peut vendre des



practice law, if I am practicing law then proposed new section 10.1 would exempt the suspicious transaction reporting.

If, on the other hand, I do nothing more than facilitate a real estate transaction, I am then not subject to the no-cash rule to which I have referred. I may get a huge bag of money to purchase the real estate, and if I feel it is a bit offside, then I would be obliged to report that.

It is not to deal in any way with the individual that is complicit; it is to try to segregate, so that it is only in these limited circumstances where the individuals are providing legal service that the exemption would apply or the act would not apply. In any other circumstance where I do anything as an individual citizen, I am in the same position as everyone else.

**The Chairman:** As I recall, in Ontario, that was exactly the same situation when lawyers became mortgage brokers, and the Law Society of Upper Canada worked hard to start to really focus on those lawyers who decided that they would bear the two responsibilities. Frankly, the results on lawyers were much tougher than mortgage brokers per se, because they wanted to segregate and keep careful rules about that.

We are at the end of our time on this. We really would welcome your help on trying to deal with this problem. You will hear the public concern. You have heard it from the RCMP; we have heard it from other sources. Our last report put full faith and confidence in the self-regulation mechanism to help us solve this problem. There is a problem, and we have not come to grips with it as best we can.

We look forward to your talents, intelligence and duties as officers of the court and public officers essentially to help us with this. We will revisit with you again. If you need our assistance on this, we are interested.

**Senator Massicotte:** I want to make sure I understand. I am a bit suspicious of self-regulation of professions. A bridge fell down three or four years ago in Montreal. It appears the engineer was at fault, and he was unable to practice for a whole month and only what, three people died. Having said that, how severe are the consequences to lawyers caught in money laundering, and how many lawyers in the last 12 months have been disbarred for money-laundering reasons?

**Mr. Nielsen:** I do not have those statistics. I can tell you that we take every breach seriously. Criminal activity is the most serious, and lawyers are disbarred on a regular basis.

**Senator Massicotte:** Is that for life, for a month or years?

**Mr. Nielsen:** There are rules in every jurisdiction for lawyers to be able to apply for reinstatement. However, disbarment is a disbarment.

immeubles et pratiquer le droit, puisque je pratique le droit, le nouvel article 10.1 m'exempterait de toute déclaration de transaction suspecte.

Par ailleurs, si je facilite simplement une transaction immobilière, je ne suis pas assujéti à l'interdiction des paiements en espèce dont j'ai parlé. Je peux recevoir un sac plein de billets pour l'achat d'une propriété et si j'estime que c'est louche, alors, je serai obligé de le déclarer.

Il ne s'agit pas de viser les cas de complicité, mais de bien séparer les choses, afin que l'exemption ne s'applique que dans les circonstances limitées où l'avocat fournit des services juridiques. Dans toutes autres circonstances où il agit comme simple citoyen, il est dans la même situation que les autres.

**Le président :** Si je me souviens bien, c'était exactement la même situation en Ontario, quand les avocats ont pu devenir courtiers en hypothèque. Le Barreau du Haut Canada a beaucoup travaillé le dossier des avocats qui avaient décidé d'assumer ces deux responsabilités. Bien franchement, il a exigé beaucoup plus des avocats que des simples courtiers en hypothèque, parce qu'il a tenu à séparer les deux domaines et à imposer des règles minutieuses à ce sujet.

Notre temps est presque épuisé pour ce sujet. Nous voudrions beaucoup avoir votre aide pour régler ce problème. Vous entendrez les craintes du public. Vous avez entendu les préoccupations de la GRC et des autres. Dans notre dernier rapport, nous mettions toute notre confiance dans les mécanismes d'autoréglementation pour régler ce problème. Il y a un problème, et nous n'avons pas encore réussi à l'appréhender efficacement.

Nous espérons que votre talent, votre intelligence et vos fonctions d'auxiliaires de justice et de titulaires d'une charge publique vous permettront de nous aider. Nous allons certainement vous revoir. Si vous avez besoin de notre aide, nous vous l'offrons volontiers.

**Le sénateur Massicotte :** Je voudrais m'assurer de bien comprendre. J'ai quelques doutes quant à l'autoréglementation des professions. Il y a trois ou quatre ans, un pont est tombé à Montréal. Il semble que l'ingénieur en ait été responsable et il n'a pas pu pratiquer pendant tout un mois. Trois personnes sont décédées. Cela étant dit, quelle est la gravité des mesures disciplinaires prises contre les avocats qui sont pris à blanchir de l'argent? Au cours des 12 derniers mois, combien d'avocats ont été radiés pour avoir fait du blanchiment d'argent?

**M. Nielsen :** Je n'ai pas ces statistiques. Je peux vous dire que nous prenons au sérieux toute infraction. Les actes criminels sont les plus graves et des avocats sont radiés régulièrement.

**Le sénateur Massicotte :** Sont-ils radiés à vie ou pour un mois ou pour quelques années?

**M. Nielsen :** Chaque barreau a ses règles pour les avocats qui veulent revenir à la profession. Une radiation du tableau de l'ordre est une radiation.

**Senator Massicotte:** Can we get some numbers on how many people were disbarred in the last 12 months for criminal reasons or white-collar crime purposes?

**Mr. Nielsen:** I believe we could put those statistics together. We could do it on a national basis.

**Senator Massicotte:** Thank you.

**The Chairman:** I believe you share our concern about how we solve a particular problem in the public interest. If you have any new information to tell us, please feel free to contact the clerk. This report will be an interim report, again, and then we will come back at this problem in the future.

**Mr. Nielsen:** Thank you. We are delighted to be asked to come back and we will help you wherever we can.

**Mr. Potter:** Thank you, senators.

**Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association:** Mr. Chairman, I will be guided by your preference. For my appearance, I prepared a presentation highlighting the key points of our written submission.

The industry I represent is generally supportive of Bill C-25. There are a few areas where particular attention should be paid to ensuring that implementation of the legislation and accompanying regulations is consistent with the risk-based approach.

It is fundamentally important that a risk-based approach to the bill be implemented, not only with high-risk situations, but also with low-risk situations.

The rationale for every one of our recommendations is in our written submission.

It is important that a reasonable period of time be provided for adjustment. We are dealing with a complex piece of legislation. Our member companies do business in 20 countries around the world. In Canada, we have almost 75,000 insurance agents and brokers, who are also reporting entities under this legislation. Time is essential for implementation.

We have to make sure that the regulations do not hamper the global competitiveness of the Canadian life and health insurance industry, because of the extra territoriality of some provisions of Bill C-25.

Our concerns can be answered appropriately by the regulations to come. One of the recommendations in our written submission is that the Senate Banking Committee undertakes a review of the regulations to ensure they are in keeping with the intent of the legislation and the recommendations of this committee. In the Senate Banking Committee's October 2006 report, under the chapter heading, "The Desire Regime," a risk-based approach was recommended for this legislation and its regulations.

**Le sénateur Massicotte :** Pouvez-vous nous obtenir des chiffres sur le nombre de personnes qui ont été radiées au cours des 12 derniers mois, à cause d'actes criminels ou de criminalité en col blanc?

**M. Nielsen :** Je crois que nous pouvons recueillir ces statistiques. Nous pouvons vous les donner pour l'ensemble du pays.

**Le sénateur Massicotte :** Merci.

**Le président :** Je crois que vous avez les mêmes préoccupations que nous quant à la façon de régler les problèmes de manière à respecter l'intérêt public. Si vous avez de nouveaux renseignements à notre intention, n'hésitez pas à nous les transmettre par l'intermédiaire de la greffière. Nous travaillons à un rapport intérimaire mais nous réétudierons cette question plus tard.

**M. Nielsen :** Merci. Nous sommes ravis d'être réinvités et nous vous aiderons de notre mieux.

**M. Potter :** Merci, sénateurs.

**Jean-Pierre Bernier, vice-président et conseiller juridique, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes :** Monsieur le président, je ferai comme vous voudrez. J'ai préparé un exposé donnant les points saillants de notre mémoire.

Le secteur que je représente appuie dans l'ensemble le projet de loi C-25. Toutefois, quelques aspects méritent une attention particulière; il faut s'assurer que la mise en œuvre de la loi et des règlements y afférant soit conforme à une méthode axée sur les risques.

Il est crucial que l'approche axée sur les risques soit appliquée dans le projet de loi non seulement aux situations à risque élevé mais aussi aux situations à faible risque.

Chacune de nos recommandations est expliquée dans notre mémoire.

Il est important qu'un délai raisonnable soit prévu pour la transition. Il s'agit d'un projet de loi complexe. Nos membres font des affaires dans 20 pays. Au Canada, nous comptons près de 75 000 agents et courtiers d'assurance qui devront faire des déclarations en vertu de cette loi. Il faut du temps pour la mettre en œuvre.

Il faut aussi veiller à ce que la réglementation ne nuise pas à la compétitivité à l'échelle mondiale du secteur canadien de l'assurance-vie et de l'assurance-santé, en raison de certaines dispositions du projet de loi C-25 sur les opérations à l'étranger.

Les règlements pourront apaiser nos préoccupations. Dans notre mémoire, nous recommandons à votre comité d'entreprendre une étude des règlements afin de veiller à ce qu'il respecte l'intention de la loi et vos propres recommandations. Dans votre rapport d'octobre 2006, sous la rubrique « le système souhaité », vous préconisez une méthode axée sur le risque pour la loi et ses règlements.

**The Chairman:** I can tell you that, under the parliamentary review, we have a Scrutiny of Regulations Committee, which meets on a regular basis and is a joint committee of the House and the Senate. When the regulations are adopted, they are adopted on the basis that they are congruent with the jurisdiction of the act.

If you have concerns about the regulation, keep that in mind. You can go there when the regulations are published. They go through all the regulations on a regular basis.

**Senator Goldstein:** I am not convinced that that committee will have the appropriate background for dealing with these particular regulations.

**The Chairman:** We are not going to give up our jurisdiction to look at the purview of the act. I am just making the witness aware there is another focus, and that their jurisdiction is tightly controlled, so that the regulations do not exceed the purview of the act. It is a parliamentary oversight.

**Senator Meighen:** You must realize, Mr. Bernier, that we got this a few minutes ago; I have not had an opportunity to read the whole thing.

Your last bullet says you are concerned that the implementation of the legislation and accompanying regulations be consistent with the risk-based approach, whether it is a high-risk or low-risk situation. I, frankly, do not understand what you mean. Could you explain that?

**Mr. Bernier:** By way of example, if it cost \$20 to monitor a \$5,000 cancer insurance where a materiality and risk assessment determines that only \$5 could apply to this particular product, it would be nice to use the \$15 for high-risk situations to enhance training or to buy more sophisticated software.

Proposed new subsection 9.6(2) of Bill C-25 deals with the risk-based approach. There was a school of thought expressed by the Investment Dealers Association of Canada, when they appeared before the House of Commons Finance Committee, that the risk-based approach only applies to high-risk situations and not low-risk situations.

**Senator Goldstein:** I should have asked this question yesterday of the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, OSFI, but there is a dictum in their report, which covers life insurers. I am curious about it.

It states, "Although money laundering and terrorist financing activities are frequently associated with deposit accounts, other financial products, such as loans, mortgages and other credit products, may also be used to hide the proceeds of crime or terrorist funds."

I do not understand how a mortgage loan by an insurance company to anyone for purposes of purchasing a home can possibly be something that should be considered as a function of proceeds of crime. Can you help me understand?

**Le président :** Pour ce qui est de l'examen parlementaire, je vous signale que nous avons un Comité d'examen de la réglementation qui siège régulièrement. Il s'agit d'un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Quand des règlements sont adoptés, ils le sont à la condition d'être conformes à la portée de la loi.

Si vous avez des préoccupations au sujet des règlements, retenez bien cela. Quand les règlements seront publiés, vous pourrez vous adresser à ce comité. Il étudie tous les règlements, de manière régulière.

**Le sénateur Goldstein :** Je ne suis pas convaincu que ce comité ait l'information contextuelle nécessaire pour étudier ceux-là.

**Le président :** Nous ne cédon pas notre responsabilité quant à l'étude de la portée de la loi. Je signale simplement au témoin qu'il y a un autre comité qui a précisément compétence pour vérifier que les règlements n'outrepassent pas la portée de la loi. C'est un contrôle parlementaire.

**Le sénateur Meighen :** Monsieur Bernier, il vous faut comprendre que nous venons de recevoir ce document et que je n'ai pas eu l'occasion de le lire au complet.

À la fin, vous dites tenir à ce que la mise en œuvre de la loi et du règlement affèrent soit conforme à la méthode axée sur les risques, qu'il s'agisse de situations à risque élevé ou faible. Bien franchement, je ne comprends pas de quoi vous parlez. Pourriez-vous l'expliquer?

**M. Bernier :** Prenons un exemple. Si le suivi d'une assurance cancer de 5 000 \$ coûte 20 \$, alors que l'évaluation de l'importance relative et du risque permet de constater qu'on ne saurait appliquer plus de cinq dollars à ce produit, il serait bon de consacrer les 15 \$ à des situations à risque élevé, pour améliorer la formation ou acheter des logiciels plus perfectionnés.

Le nouveau paragraphe 9.6(2) proposé par le projet de loi C-25 porte sur l'évaluation de risque. D'après l'Association canadienne des courtiers en valeur mobilière qui a comparu devant le Comité des finances de la Chambre des communes, il y a une école de pensée, qu'a défendue l'association, selon laquelle l'évaluation de risque s'applique aux situations à risque élevé, mais pas aux situations à faible risque.

**Le sénateur Goldstein :** J'aurais dû poser la question hier au Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, ou BSIF, qui dans son rapport émet une opinion se rapportant aux assureurs-vie. Cela a piqué ma curiosité.

Voici ce qu'il dit : « Même si le RPCFAT est souvent associé aux comptes de dépôts, d'autres produits financiers, par exemple, les prêts, les hypothèques et d'autres produits de crédit, peuvent aussi être utilisés pour dissimuler les produits de la criminalité ou des fonds pour les activités terroristes. »

Je ne comprends pas comment un prêt hypothécaire consenti par une société d'assurance pour l'achat d'une maison pourrait être considéré comme ayant été utilisé pour dissimuler les produits de la criminalité. Pourriez-vous m'aider à comprendre?



**Mr. Bernier:** If the insurer-lending institution becomes suspicious of a transaction.

**Senator Goldstein:** I am trying to understand how that suspicion would arise. Buying a home and borrowing money, every Canadian does that.

**Senator Angus:** Then he pays off the loan; hence, it is laundered.

**The Chairman:** We are going to give evidence ourselves here. I am interested in your answer.

**Senator Goldstein:** We are trying to understand the OSFI recommendation.

**The Chairman:** We would appreciate your view. This is a problem. We understand that life insurance and other insurance is a problem. How is this a way of laundering the money?

**Mr. Bernier:** Generally speaking, life insurers are not lending institutions. Under the Insurance Companies Act, we have the power to engage in lending activities. Generally, we do not. Once a life insurance policy has been sold with surrender values, and an individual policy holder comes to a life company to get a policy loan, which is more of an advance on the cash value of the policy, then we have a list of red flags from the RCMP, FINTRAC, OSFI, and the International Association of Insurance Supervisors. If we are suspicious of a money-laundering or terrorist-financing transaction, we will investigate and report in accordance with the law.

**The Chairman:** Have you ever had that happen?

**Mr. Bernier:** No.

**The Chairman:** You said that they have a high-risk series of flags. Give us some examples?

**Mr. Bernier:** A high risk will be a single premium annuity contract, particularly if the amount is large.

**Senator Goldstein:** We understand that. I do not understand how a Canadian borrowing money against his policy can be a suspicious transaction.

**Mr. Bernier:** We are not aware of any cases in relation to money laundering with respect to these particular residential mortgage loans.

**Senator Goldstein:** Why are you monitoring them?

**Mr. Bernier:** We have an obligation to monitor any transactions.

**Senator Goldstein:** Do you consider it appropriate to be called upon to monitor such transactions, given your experience?

**Mr. Bernier:** The answer is, yes, if there is a suspicion.

**The Chairman:** Would the lawyers like to opine on this particular question?

**Mr. Potter:** What do you mean by "suspicious," senator?

**M. Bernier:** C'est si l'institution d'assurance et de crédit soupçonne une transaction douteuse.

**Le sénateur Goldstein:** J'essaie de comprendre d'où peuvent venir ces soupçons. Acheter une maison et emprunter pour cela, tous les Canadiens le font.

**Le sénateur Angus:** Oui, mais en remboursant le prêt, l'emprunteur recycle l'argent.

**Le président:** Nous allons profiter nous-mêmes du témoignage. Je suis curieux d'entendre votre réponse.

**Le sénateur Goldstein:** Nous essayons de comprendre la recommandation du BSIF.

**Le président:** Nous aimerions avoir votre avis. C'est un problème. Nous comprenons que l'assurance-vie, comme d'autres assurances, peuvent être un problème. Mais comment s'en sert-on pour recycler de l'argent.

**M. Bernier:** En général, les assureurs-vie ne sont pas des établissements de crédit. En vertu de la Loi sur les sociétés d'assurance, nous pouvons avoir des activités de crédit. En général, nous n'en avons pas. Quand une police d'assurance-vie est vendue avec une valeur de rachat, que son détenteur demande à la compagnie une avance sur police, qui est en fait une sorte d'avance sur la valeur au comptant de la police, nous recevons des signaux d'alerte de la GRC, du CANAFE, du BSIF et de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Si nous soupçonnons une transaction liée au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme, nous ferons enquête et nous ferons une déclaration conformément à la loi.

**Le président:** Est-ce que cela s'est déjà produit?

**M. Bernier:** Non.

**Le président:** Vous dites qu'il y a des alertes pour des transactions à risque élevé. Pouvez-vous nous en donner des exemples?

**M. Bernier:** On considère qu'il y a un risque élevé s'il y a un contrat de rente à prime unique, particulièrement si la somme est importante.

**Le sénateur Goldstein:** Nous le comprenons. Mais je ne comprends pas pourquoi on juge suspect qu'un Canadien emprunte de l'argent sur sa police d'assurance.

**M. Bernier:** Nous ne sommes pas au courant de cas semblables associés au blanchiment d'argent, pour ce genre de prêt hypothécaire résidentiel.

**Le sénateur Goldstein:** Pourquoi vous les surveillez?

**M. Bernier:** Nous sommes obligés de suivre toutes transactions.

**Le sénateur Goldstein:** Trouvez-vous qu'il est normal qu'on vous demande de suivre ces transactions, selon votre expérience?

**M. Bernier:** La réponse, est oui, s'il y a des doutes.

**Le président:** Les avocats ont-ils quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Potter:** Que voulez-vous dire par « des doutes », sénateur?

**Senator Moore:** The suspicion is driven by the dollar amount is what you are saying.

**Mr. Bernier:** We have a list of red flags: The money could come from another country; the claims could be quick coming; it could be a change of beneficiaries. There is a whole list of after-the-purchase transactions that will indicate a red flag of this particular money-laundering transaction.

**Senator Moore:** Should we have a copy of the guidelines?

**The Chairman:** Could you provide us with your red flag guidelines?

**Mr. Bernier:** Absolutely. We have developed our own, but FINTRAC also has a list of red flags for insurers on their website.

**The Chairman:** If you could give us yours, we will look at it.

**Senator Eyton:** I have not read your remarks, although I have read the conclusion. I was intrigued by your conclusion, because you say that your industry is supportive of the bill, and of course it is against the proceeds of crime and terrorist funding, but then you had a few reservations or conditions. There are three bullets, and the third one says, "as long as it does not unduly hamper our global competitiveness," which is another way of saying, "Well, if we have to compete —" There is a twist to your third point. I cannot see how it would ever affect your "global competitiveness" when we are talking about the bill and the activities it governs.

**Mr. Bernier:** I will give you the example that is in our written submission. One of the provisions of Bill C-25 that has an extra-territoriality effect is the client identification requirements for which there is a whole list of prescribed procedures and processes. In Canada, the requirement is two photo identifications. For a life company doing business in a country where the requirement is only one, it would be difficult for the life agents to ask for the additional photo identification. That is one example.

**The Chairman:** If there are no further questions, we will adjourn this hearing. I thank the distinguished representatives of the legal profession and also Mr. Bernier. It has been useful and very helpful. This is an experience in progress. We are trying to solve a problem in the best interests of Canada.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 13, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act, met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the bill.

**Le sénateur Moore :** Vous semblez dire que vous avez des doutes selon le montant en question.

**M. Bernier :** Nous avons toute une liste de signaux d'alarme. Par exemple, si l'argent provient d'un autre pays; s'il y a des réclamations qui arrivent rapidement; ou bien s'il y a changement de bénéficiaire. Il y a toute une liste de transactions faites après l'achat, d'une police, qui sont un signal d'alarme indiquant la possibilité d'une transaction de blanchiment d'argent.

**Le sénateur Moore :** Pouvons-nous avoir une copie de ces lignes directrices?

**Le président :** Pourriez-vous nous donner copie de votre liste de signaux d'alarme?

**M. Bernier :** Certainement. Nous avons la nôtre, mais le CANAFE a aussi sur son site web une liste semblable à l'intention des assureurs.

**Le président :** Nous allons examiner la vôtre, si vous voulez bien nous la communiquer.

**Le sénateur Eyton :** Je n'ai pas lu votre mémoire, mais j'en ai lu les conclusions, que j'ai trouvées curieuses. Vous dites que votre secteur appuie le projet de loi et bien sûr, il s'oppose aux produits de la criminalité et au financement des activités terroristes, mais ensuite vous mentionnez certaines réserves ou conditions. Il y a trois points et le troisième dit qu'il faut que cela « ne fasse pas obstacle à la compétitivité à l'échelle internationale », autrement dit, « s'il faut rester concurrentiel... » Je ne comprends pas très bien ce troisième point. Je ne vois pas comment le projet de loi et les activités dont il y est question pourraient avoir une incidence sur votre « compétitivité à l'échelle internationale ».

**M. Bernier :** Je vais vous donner l'exemple mentionné dans notre mémoire. Une des dispositions du projet de loi C-25, de portée extraterritoriale, énonce les exigences concernant l'identité du client, qui comportent toute une liste de procédures. Au Canada on exige deux pièces d'identité avec photo. Dans les pays où l'on n'en exige qu'une, il serait difficile, pour les agents, d'en demander une seconde. Voilà un exemple.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons lever la séance. Je tiens à remercier les éminents représentants des avocats et également M. Bernier. Votre contribution a été fort utile. Notre objectif, c'est de résoudre un problème dans l'intérêt supérieur du Canada.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 13 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour examiner le projet de loi.

**Senator Jeremiah S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** We welcome everyone to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce's consideration of Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make consequential amendments to another act. We have two distinguished witnesses: Mr. Everett Colby, the Chair of the CGA-Canada Tax and Fiscal Policy Committee of the Certified General Accountants Association of Canada, and Mr. Gary Rogers, Credit Union Central of Canada.

I have a few preliminary comments. We are seen on television coast-to-coast-to-coast and around the world by Internet, so everything we say should be considered and thoughtful.

You will recall, Mr. Colby, that this committee did some preliminary work and issued an interim report before this legislation was introduced. The legislation has now been introduced. We are in the final phases of the legislation and considering it in committee. It has been through second reading in principle. We welcome your comments. We have half an hour, so I hope in your preliminary comments you would be as brief as possible. Perhaps we could divide the time in two: 15 minutes with you, Mr. Colby; and your issues, Mr. Rogers, are separate.

**Everett Colby, Chair, CGA-Canada Tax and Fiscal Policy Committee, Certified General Accountants Association of Canada:** On behalf of Certified General Accountants Association of Canada and our 68,000 members, I thank you for the opportunity to appear today to present our views on Bill C-25.

I am a public practitioner as well. My client base is principally small- and medium-sized businesses. As mentioned by the chair, I have appeared before your committee before and have been involved with this legislation since its inception.

Given that time is short, I will keep these comments even briefer than my speaking notes would indicate to allow more time on the question side.

We have one principal concern with this legislation. Our comments are focused primarily as it relates to the accounting profession. Mr. Chair, senators, we really have a lot of difficulty with the addition of the attempted suspicious transactions.

We as a group, as members of the public and as residents of Canada believe in Canada's efforts to fight and combat money laundering and terrorist financing, but we also want to make sure

**Le sénateur Jeremiah S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à tout le monde au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Nous examinons le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence. Nous accueillons aujourd'hui deux éminents témoins : M. Everett Colby, président du Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada, et M. Gary Rogers, de la Centrale des caisses de crédit du Canada.

Je voudrais formuler quelques observations préliminaires. Nos délibérations étant télévisées, des Canadiens d'un océan à l'autre peuvent les suivre à la télévision et des gens dans le monde entier peuvent les écouter sur Internet. Nous devrions donc parler d'une manière pondérée et réfléchie.

Vous vous souviendrez, monsieur Colby, que notre comité a fait du travail préliminaire et a produit un rapport provisoire avant le dépôt de ce projet de loi. Nous en sommes maintenant aux dernières étapes de l'examen de cette mesure législative, l'étude en comité. Elle a déjà été approuvée en principe à l'étape de la deuxième lecture. Nous sommes prêts à vous écouter. Comme nous n'avons qu'une demi-heure, j'espère que votre exposé préliminaire sera aussi bref que possible. Nous pouvons peut-être diviser le temps en deux : 15 minutes avec vous, monsieur Colby, et 15 autres pour discuter de vos questions, monsieur Rogers, qui sont distinctes.

**Everett Colby, président, Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire de CGA-Canada, Association des comptables généraux accrédités du Canada :** Au nom de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada et de ses 68 000 membres, je vous remercie de nous donner l'occasion de vous faire part de notre point de vue sur le projet de loi C-25.

J'exerce aussi la profession de comptable. Ma clientèle se compose principalement de petites et moyennes entreprises. Comme l'a mentionné le président, j'ai déjà comparu devant votre comité et je me suis occupé de cette mesure législative depuis le début.

Comme nous ne disposons pas de beaucoup de temps, mon exposé sera encore plus bref que les notes distribuées, de façon à laisser plus de temps pour les questions.

Nous avons essentiellement une préoccupation au sujet du projet de loi, notre point de vue étant axé sur le rôle des comptables professionnels. Monsieur le président, honorables sénateurs, la disposition concernant les opérations douteuses tentées nous cause vraiment beaucoup de difficultés.

Comme groupe, comme membres du public et comme résidents du Canada, nous appuyons les efforts déployés pour combattre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes,



that you appreciate that while the legislation in principle is good, there may be aspects that are relatively impossible for us to comply with potentially.

The legislation is still relatively new. It is only about five years old. We recently conducted the five-year review. Frankly, we have seen no statistics or any other information from Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC, that would indicate that this addition of the attempted suspicious transactions would in any way enhance this legislation and make it more effective.

I will cut the rest of my comments to leave more time for questioning, as I think that will be more fruitful for everyone.

**The Chairman:** I understand you have one other comment to make, which I have considered and hope we can deal with it. You have asked the committee to allow for sufficient time before the act comes into force to allow you to accommodate the revisions and to provide the communications to your membership, to inform them about the implications and their new responsibilities.

**Mr. Colby:** Yes, sir, that is correct. I thought that might come up in questioning. When the initial legislation was introduced, it took us almost two years, as with many other organizations, to ramp up not only with communication to members but with materials that they could use. We need to teach people how to exercise a judgment to try to comply with this legislation, so now this legislation is significantly different, and it will take some time to do that. I appreciate you making note of that.

**The Chairman:** It is important to headline this because, frankly, when the government imposes a new responsibility, it is incumbent upon them to be sensitive to the time necessary to make sure that the professionals are up to speed on it. We will deal with the issue perhaps in a different way later on.

**Senator Harb:** I have a question with regard to the client service provider relationship. The legal community has made a big deal out of the fact that there is privileged information when they deal with their client, and therefore they want the information to be excluded from a wide range of things. Is it your concern as well that those kinds of relations between yourself and your clients remain confidential, or are you of the view that if you suspect that there are suspicious activities taking place by your client, then you must turn the client in? How do you handle situations like that?

**Mr. Colby:** Not easily: In fact, when the initial legislation came into play, the question of privilege came up. There are three terms to be dealt with: privilege, confidentiality and privacy. Obviously, with the privacy legislation that came into play after this legislation came on the books, there were certain carve-outs in that legislation that would allow us as a profession to disclose the information to a government or regulatory body.

Accountants do not enjoy privilege in the same way lawyers do, but our profession is based on the fact that we have a confidential relationship with our clients. As with a doctor and other certain

mais nous vous demandons de comprendre que, même si le projet de loi est en principe bon, il comporte des aspects auxquels il nous est pratiquement impossible de nous conformer dans certains cas.

La loi est relativement récente, n'ayant été adoptée qu'il y a environ cinq ans. Nous avons récemment procédé à l'examen quinquennal. En toute franchise, nous n'avons pas vu de statistiques ou d'autres renseignements du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, ou CANAFE, pouvant établir que l'addition des opérations douteuses tentées améliore la loi ou la rend plus efficace.

Je vais m'en tenir à cela pour laisser plus de temps aux questions. Je crois que cela sera plus utile pour tout le monde.

**Le président :** Je crois que vous avez une autre observation à formuler, que j'ai examinée et que nous pourrions régler, j'espère. Vous avez demandé au comité de prévoir assez de temps, avant l'entrée en vigueur du projet de loi, pour vous permettre de vous adapter aux révisions et de communiquer avec vos membres et de les informer des conséquences de leurs nouvelles responsabilités.

**M. Colby :** Oui, monsieur, cela est exact. J'ai pensé que je pourrai le mentionner en réponse à des questions. Lorsque la loi a été adoptée dans sa première version, il nous a fallu, comme à beaucoup d'autres organisations, presque deux ans pour communiquer avec nos membres et surtout pour produire tout le matériel dont ils devaient se servir. Nous devons apprendre aux gens à porter des jugements pour essayer de se conformer à cette mesure législative. Maintenant qu'elle est sensiblement modifiée, il faudra encore du temps d'adaptation. Je vous remercie d'en avoir pris note.

**Le président :** Il importe de souligner cet aspect. Quand le gouvernement impose une nouvelle responsabilité, il lui incombe de prendre en considération le temps nécessaire pour que les professionnels s'y adaptent. Peut-être pourrions-nous plus tard tenir compte de cette question d'une manière différente.

**Le sénateur Harb :** Je voudrais vous poser une question au sujet de vos rapports avec vos clients. Les avocats attachent une énorme importance au secret professionnel et souhaitent donc que l'information touchant leurs rapports avec leurs clients soit soustraite à toutes sortes de dispositions. Estimez-vous aussi que vos rapports avec vos clients doivent rester confidentiels ou bien croyez-vous devoir dénoncer un client si vous soupçonnez qu'il se livre à des activités douteuses? Que faites-vous dans de telles situations?

**M. Colby :** Ce n'est pas facile. En fait, lorsque la première version de la loi est entrée en vigueur, la question du secret professionnel s'est posée. Il y a trois facteurs à considérer : le secret professionnel, la confidentialité et la protection des renseignements personnels. De toute évidence, cette mesure législative prévoit des exceptions qui nous autorisent, comme profession, à communiquer des renseignements personnels à une organisation gouvernementale ou à un organisme de réglementation.

Les comptables ne jouissent pas du même droit au secret professionnel que les avocats, mais il est clair que nos relations avec le client se fondent sur la confidentialité. Comme dans le cas

professionnels, clients are supposed to be open and honest with us about all their financial affairs, and we collect a lot of sensitive information. They want to know that we are in a position to handle that information and to keep it confidential. We had to change the entire code of ethics to allow us to comply with this legislation the first time. We suggest that not only this legislation but many other pieces of legislation that have come on the books in the last five years alone have strained the relationship that accountants may enjoy with their clients. Clients begin not so much to distrust us but to have concern about the fact that we are supposed to disclose information about them. For this reason, clients may not be as forthright in coming forward with that information.

**Senator Harb:** How big is the problem of money laundering, from your professional point of view? Have you done any studies to find out what percentage or number of clients you may or may not suspect have been involved in money laundering? How big is the problem? Do you think we should be alarmed, or what are we talking about here?

**Mr. Colby:** Let me make sure I understand the question correctly. Are you asking for my opinion on how involved accountants are in the money laundering process or how much of an impact the client relationship is having?

**Senator Harb:** How big is the money laundering situation, from your perspective, from your involvement with your client base of 65,000 or so, probably even more? How big is the problem of money laundering? Obviously, you have come across situations where you have turned in a client to the authorities because you suspected something or saw a problem there. Has your organization conducted any studies to find out how big it is?

**Mr. Colby:** We have not done any studies. As a matter of fact, as part of the five-year review that was done, we were waiting to hear statistics from FINTRAC, and there has been nothing in regards to the accounting profession per se. We know that accountants globally are, in fact, involved, but not from the point of view that they necessarily know they are involved.

Money laundering is a business. Most people think of it as a crime, a backroom thing, but it is not. This is a business for them, and a lucrative business. Many of them will use entities such as companies and so forth to facilitate their activities. Most of them file tax returns, so there is a natural inclination for accountants to be involved, albeit unwittingly.

I have been personally teaching and providing seminars and guidance to accounting practitioners across the country, as well as in the Caribbean, for the last five years. I have yet to meet one that has actually had to file a report, in their opinion.

Many of us, like other professionals, try to get to know our clients before we take them on as clients. Our reputation is valuable to us and no one client is worth risking reputation for. I want to suggest that the accounting profession, as a whole, take enough time in getting to know their clients before dealing with them so that they never run into a situation of having to report a client.

des médecins et d'autres professionnels, les clients sont censés s'ouvrir à nous sans crainte au sujet de leurs affaires financières. Nous recueillons beaucoup de renseignements délicats. Les clients veulent avoir l'assurance que nous saurons maintenir le caractère confidentiel de ces renseignements. Lors de l'adoption de la première version de la loi, nous avons dû complètement changer notre code d'éthique pour nous y conformer. Nous croyons qu'à part cette mesure législative, beaucoup d'autres adoptées dans les cinq dernières années nous ont imposé des contraintes dans nos relations avec nos clients. Les clients commencent non à se méfier de nous, mais à s'inquiéter du fait que nous sommes censés communiquer des renseignements à leur sujet. Pour cette raison, ils ne sont peut-être plus aussi ouverts avec nous.

**Le sénateur Harb :** Quelle est l'étendue du problème du blanchiment d'argent, de votre point de vue professionnel? Avez-vous fait des études pour déterminer quel nombre ou pourcentage de clients vous soupçonnez de se livrer au blanchiment d'argent? Quel est l'étendue du problème? Devrions-nous être inquiets? De quoi parlons-nous ici?

**M. Colby :** Je voudrais bien comprendre la question que vous me posez. Me demandez-vous mon avis sur l'implication des comptables dans le blanchiment d'argent ou sur les répercussions de nos relations avec nos clients?

**Le sénateur Harb :** De votre point de vue, avec une clientèle de 65 000 ou plus, quelle est l'importance du problème du blanchiment d'argent? Quelle est l'étendue du problème? Il a dû vous arriver de dénoncer un client aux autorités parce que vous aviez des soupçons ou même des preuves. Votre organisation a-t-elle réalisé des études pour déterminer l'étendue du problème?

**M. Colby :** Nous n'avons fait aucune étude. En réalité, nous nous attendions, dans le cadre de l'examen quinquennal qui a été fait, à voir des statistiques produites par le CANAFE. Nous n'avons rien vu concernant les comptables professionnels. Nous savons, d'une façon générale, que des comptables sont impliqués, souvent sans le savoir.

Le blanchiment d'argent est un commerce. Beaucoup de gens l'envisagent comme un crime, une opération clandestine, mais ce n'est pas le cas. Pour ceux qui s'y livrent, c'est un commerce très lucratif. Ces gens se servent souvent d'entreprises comme façades pour faciliter leurs activités. La plupart produisent des déclarations de revenus. Il est donc naturel que des comptables soient mêlés à ces activités, souvent sans être au courant.

Personnellement, j'enseigne et je donne des ateliers et des conseils aux comptables partout au Canada, de même que dans les Antilles, depuis cinq ans. Jusqu'ici, je n'en ai jamais vu un seul qui ait dénoncé un client parce qu'il le soupçonnait d'activités douteuses.

Comme d'autres professionnels, beaucoup d'entre nous essaient de connaître leurs clients avant d'accepter de travailler pour eux. Notre réputation est précieuse pour nous. Aucun client ne vaut le risque de perdre sa réputation. Je conseille à tous les comptables de prendre le temps de connaître leurs clients pour ne jamais avoir à être obligés de les dénoncer.



**Senator Nolin:** I am new to sitting around this table, but listening to you, I am a little concerned. How do you want us to do it? If you think we should do it differently, how should we do it? Definitely, you are an important link in trying to circle those who are going against the law. I am not saying that you are part of the problem: I am saying you have the knowledge and the expertise. Because you are professionals, we count on you to be our eyes — the eyes of the people of Canada. Therefore, how should we do it? What is the right way to do it?

**Mr. Colby:** I will give you a couple of ideas to think about. Number one would be, if it is not broken, why fix it? We have legislation now that calls for the reporting of suspicious transactions. However, in the legislation, the transaction must be completed.

This legislation now goes further and calls for us to report attempted suspicious transactions. The difficulty that we had with the initial legislation and the suspicious reporting was that it called for judgment that professionals such as accountants or other professionals are not trained to deal with as part of their professional training — how to recognize potential criminal activity.

That is why all the accounting bodies and other associations — insurance, real estate and so forth — have had to invest so much time and resources in developing training materials to teach their members how to exercise that judgment so that we can comply with the law.

We feel that we have done a good job until now. We have seen no feedback from FINTRAC that would indicate there is anything wrong with the legislation as it currently is.

My understanding behind the inclusion of “the attempted” is because that is what the Financial Action Task Force, FATF, is calling for. It is also my understanding — and I do not know if this is still correct or not — that neither the U.S. nor the U.K. has yet included “the attempted.”

The reason this bothers us so much is that when exercising judgment in looking at a transaction, we can put the pieces together. However, here now, when you talk about “attempted,” if I have a conversation with you and you express a thought, am I supposed to use a crystal ball to guess where you are going with it?

The ability to comply when there has been no transaction will be extremely difficult.

**Senator Nolin:** I know it is difficult. Lawyers who are involved in criminal law know a lot about “attempt” too — and “attempt” is a crime, by the way. Attempting to murder and attempting to commit various acts that are contrary to our Criminal Code are crimes in themselves.

**Mr. Colby:** That is correct.

**Le sénateur Nolin :** Je ne siège à ce comité que depuis peu de temps, mais je suis un peu inquiet après vous avoir écouté. Que voulez-vous exactement que nous fassions dans ce cas? Si vous croyez que nous devrions agir différemment, de quelle façon? De toute évidence, vous représentez un important chaînon dans la recherche des gens qui se livrent à des activités illicites. Je ne dis pas que vous contribuez au problème. Je dis plutôt que vous avez les connaissances et l'expertise. Parce que vous êtes des professionnels, nous comptons sur vous pour exercer une surveillance au nom de tous les Canadiens. Qu'est-ce que vous nous proposez donc de faire? Quelle est la bonne façon d'agir?

**M. Colby :** Je vais vous donner quelques idées à envisager. Premièrement, pourquoi voulez-vous réparer une chose qui fonctionne bien? Nous avons une loi qui exige de communiquer les opérations suspectes, mais ces opérations doivent avoir eu lieu.

Le projet de loi à l'étude va plus loin, nous demandant de communiquer des renseignements sur les tentatives d'opérations douteuses. Lors de l'adoption de la première version de la loi, nous avions trouvé difficile de communiquer des renseignements sur les opérations douteuses parce qu'il fallait porter un jugement que les comptables et d'autres professionnels n'ont pas reçu la formation nécessaire pour porter. On ne leur avait jamais appris à reconnaître des activités criminelles possibles.

C'est la raison pour laquelle toutes les organisations de comptables et les autres associations des domaines de l'assurance, de l'immobilier, et cetera, ont dû investir tant de temps et de ressources pour créer du matériel de formation et apprendre à leurs membres à porter ce jugement pour être en mesure de se conformer à la loi.

Nous estimons avoir fait du bon travail jusqu'ici. Nous n'avons connaissance d'aucune réaction du CANAFE qui nous permette de croire que la loi actuelle crée des difficultés.

Si j'ai bien compris, le qualificatif « tentée » n'a été ajouté qu'à la demande du Groupe d'action financière internationale. Je crois également savoir — mais je ne suis pas vraiment sûr que ce soit encore le cas — que cette mesure n'a été prise ni par les États-Unis ni par le Royaume-Uni.

La raison pour laquelle cette disposition me déplaît tant, c'est qu'il est possible de porter un jugement sur une opération en examinant les différents éléments. Dans ce cas, cependant, quand on parle d'une opération « tentée », vous attendez-vous, si vous me faites part d'une idée pendant une conversation, à ce que je tente de deviner jusqu'où vous comptez développer cette idée?

Il sera extrêmement difficile d'essayer de se conformer à la loi en l'absence d'une opération réelle.

**Le sénateur Nolin :** Je sais que c'est difficile. Les avocats criminalistes en savent long sur les « tentatives », qui, soit dit en passant, constituent souvent des infractions. Les tentatives de meurtre et d'autres actes criminels sont contraires à la loi et constituent en soi des infractions.

**M. Colby :** C'est exact.



**Senator Nolin:** Even thinking of committing a criminal act is a crime, so the *mens rea*, the mindset, of people is critical to the commission of that crime.

I know it may be new for accountants to be confronted with that reality. For lawyers, it is not new. Criminal lawyers are informed of that type of situation. It is not easy, I admit. Any Crown Attorneys who try to prosecute “attempt” are faced with a lot of evidence problems. Nevertheless, it is a crime.

The people of Canada have decided that it was against the values and that we must do everything to prevent that from happening. We are trying to bring you into the fold to help us.

**Mr. Colby:** If I may, I would disagree with you.

**Senator Nolin:** You are totally allowed to.

**Mr. Colby:** The reason is that the premise behind FINTRAC gathering information on suspicious transactions — and now attempted suspicious transactions — is not necessarily because we believe there is a crime. We are asked to use judgment to ascertain whether or not the transaction could be a type that might be criminal — not that we know it is or that there was some end result and we are looking at the beginning pieces here. They are using it for information gathering that they will piece together with other information that they have.

One potential downfall of gathering too much information that may not be good is that you use up the valuable resources that you have rather than focusing your efforts on good information that may be available. One reason that I do so much work with this issue is because I am so familiar with it; a large part of my clientele happen to be criminal lawyers, so I am familiar with what you are talking about. I will ask you the question: You come to my office, and there has to be a triggering activity.

**Senator Nolin:** We know each other?

**Mr. Colby:** Not yet, you are a new client. I do not know you.

**Senator Nolin:** You do your due diligence effort.

**Mr. Colby:** That is right, and I find that you appear to be a legitimate businessman. You say to me, I am thinking of doing some offshore tax planning — which is perfectly legal as long as it is done the right way. What would be the implications if a company my brother owns in Austria were to wire money to this company and then I use it to make a mortgage? All these transactions could be legitimate, but at this point you decide to leave my office. Now, this activity could be an attempted suspicious transaction but I do not know. Nothing has been completed and no action has been taken. Perhaps you come in simply to ask me questions.

I suggest that we have a hard enough time with people exercising judgment when a transaction has been completed, because they have to look at the bigger transaction before they

**Le sénateur Nolin :** Le simple fait de penser à commettre un acte criminel est contraire à la loi. Par conséquent, la *mens rea* ou intention criminelle joue un rôle critique.

Je sais que les comptables ne sont pas habitués à cette réalité, avec laquelle les avocats sont très familiers. Les criminalistes sont très au courant de ce genre de situation. Ce n'est pas facile, je l'admets. Les procureurs qui intentent des poursuites pour « tentative » connaissent de grandes difficultés sur le plan de la preuve. N'empêche, c'est une infraction.

Les Canadiens ont décidé que c'était contraire à leurs valeurs. Nous devons donc tout faire pour prévenir ces opérations. C'est pour cette raison que nous essayons de vous amener à nous aider.

**M. Colby :** Permettez-moi de ne pas être d'accord avec vous.

**Le sénateur Nolin :** Vous en avez parfaitement le droit.

**M. Colby :** Je vais vous dire pourquoi. Si le CANAFE recueille de l'information sur les opérations suspectes et veut maintenant en recueillir sur les tentatives d'opérations suspectes, ce n'est pas nécessairement parce qu'il s'agit d'activités criminelles. On nous demande de porter un jugement sur la question de savoir si une transaction relève d'une catégorie qui pourrait être criminelle, non parce que nous croyons qu'elle est criminelle ou qu'elle peut aboutir à un résultat criminel. Le CANAFE veut se servir de l'information recueillie pour la recouper avec les renseignements obtenus d'autres sources.

L'un des inconvénients possibles de la collecte de trop d'information, c'est qu'on consacre de précieuses ressources à cela au lieu de les concentrer sur les bons renseignements qu'il serait possible d'obtenir. Je travaille beaucoup dans ce domaine parce que je le connais bien. Il se trouve que beaucoup de mes clients sont des avocats criminalistes. Je suis donc bien au courant de ce dont vous parlez. Je vais vous poser une question : Vous venez me voir à mon bureau. Il doit y avoir un élément déclencheur.

**Le sénateur Nolin :** Nous connaissons-nous?

**M. Colby :** Pas encore, vous êtes un nouveau client. Je ne vous connais pas.

**Le sénateur Nolin :** Vous faites preuve d'une diligence raisonnable.

**M. Colby :** C'est exact et, ce faisant, j'aboutis à la conclusion que vous semblez être un homme d'affaires de bonne foi. Vous me dites que vous envisagez une planification fiscale à l'étranger, ce qui est parfaitement légal tant que c'est fait de la bonne manière. Quelles seraient les conséquences si une société ayant son siège en Autriche et appartenant à mon frère fait un virement dont je me sers pour une hypothèque? Toutes ces opérations pourraient être légitimes. À ce moment, vous décidez de quitter mon bureau. Ce dont vous m'avez parlé pourrait constituer une tentative d'opération douteuse, mais je ne le sais pas. Rien n'a été fait concrètement, aucune mesure n'a été prise. Vous êtes peut-être venu simplement pour me poser des questions.

Je crois que nous avons déjà suffisamment de difficultés à porter un jugement sur une opération réelle parce qu'il faut considérer la situation d'ensemble avant d'affirmer qu'il y a

can say this could be a money laundering offence. Now, there will not be anything necessarily for us to look at, analyze or draw inference from other than perhaps a conversation.

**Senator Nolin:** In your effort to be on top of those new laws — and you have referred to that — I am sure you have attempted to understand the police work, those who need that evidence and the way they are gathering the information. I am sure they are giving you some insight how they want you to proceed.

The example you gave us is a perfectly legitimate approach of a client dealing with a professional accountant.

**Mr. Colby:** Correct.

**Senator Nolin:** There is no problem there.

**Mr. Colby:** You raise a good issue. When this legislation was initially introduced, the entire thing went through in maybe six or eight months. Then we spent about a year or a year and a half before FINTRAC — and we were involved with them in developing these guidelines — developed guidelines from which people were to exercise that judgment. At this point, no guidelines or even proposed guidelines have been published as to how they expect our profession — I cannot speak for the banks or anyone else — to even attempt to comply with the provision.

What I fear, with all due respect, is that understanding the public service that FINTRAC serves — and they are not supposed to do police work necessarily — if they conclude there is a strong suspicion, they can disclose to law enforcement but they are not a law enforcement agency. My fear is that when they come into my office and conduct a search to see if I have been in compliance, and they think that conversation has occurred and they say to me, you will now be fined because you failed to report an attempted suspicious transaction, how do I defend my judgment that I did not think it was a suspicious transaction, because there is no actual transaction?

**The Chairman:** Time is pressing. Let me conclude, because we must move on to the next witness. I think, Mr. Colby, the committee is sensitive to the question that you raised. You can see from Senator Nolin that he is sensitive to it as well.

We understand the problem, but we have a deeper public-interest problem. In the various studies we have done on this bill and the subject matter, we have found that there are literally billions of dollars of illicit funding in Canada, whether for money laundering or other illegal purposes. I think the measure here is to move deeper into the problems so we can deal with this large problem in our economy. The economy has this grey hole, and the government is trying to move towards it an inch at a time.

Your testimony is precise, and we appreciate that. You say that without the benefit of these guidelines and regulations it will be difficult to comment further.

blanchiment d'argent. Avec les nouvelles dispositions, nous ne pourrions peut-être nous fonder que sur une simple conversation pour faire des analyses et tirer des conclusions.

**Le sénateur Nolin :** Dans les efforts que vous avez déployés pour bien saisir ces nouvelles dispositions — vous en avez déjà parlé —, je suis sûr que vous avez essayé de comprendre le travail de la police qui cherche à réunir des preuves et à recueillir des renseignements. Je suis sûr que la police doit vous donner une idée de la façon dont elle souhaite que vous procédiez.

L'exemple que vous nous avez donné est une illustration parfaite de l'approche légitime d'un client qui traite avec un comptable professionnel.

**M. Colby :** C'est exact.

**Le sénateur Nolin :** Il n'y a là aucune difficulté.

**M. Colby :** Vous soulevez une bonne question. Lors du dépôt de la première version de la loi, tout s'est fait en l'espace de six à huit mois. Ensuite, nous avons attendu un an ou 18 mois pour que le CANAFE élabore les lignes directrices — nous y avons participé aussi — sur la base desquelles les gens devaient porter un jugement. Pour le moment, aucune ligne directrice ou ébauche de ligne directrice n'a été publiée sur la façon dont notre profession — et je ne parle ni des banques ni de personne d'autre — peut tenter de se conformer à cette disposition.

Ce que je crains, c'est que si la fonction publique que le CANAFE sert — qui n'est pas censée faire le travail de la police — conclut qu'il y a de forts soupçons, elle peut communiquer les renseignements à la police. Si celle-ci vient à mon bureau faire une perquisition pour vérifier si je me suis conformé à la loi, elle peut apprendre que cette conversation a eu lieu et me dire que je dois payer une amende parce que je n'ai pas déclaré une tentative d'opération douteuse. De quelle façon puis-je me défendre? Comment établir qu'il ne s'agissait pas pour moi d'une opération douteuse puisqu'aucune opération réelle n'a eu lieu?

**Le président :** Le temps presse. Je vais conclure parce que nous devons passer aux témoins suivants. Monsieur Colby, le comité est sensible aux préoccupations que vous avez exprimées. Vous avez pu constater que le sénateur Nolin y est également sensible.

Nous comprenons le problème, mais nos préoccupations relatives à l'intérêt public vont encore plus loin. Les différentes études que nous avons menées au sujet de ce projet de loi et de l'ensemble de cette question nous ont permis de constater que des milliards de dollars de fonds illicites circulent au Canada, à des fins de blanchiment d'argent ou à d'autres fins. La mesure dont nous sommes saisis vise à nous faire avancer pour mieux affronter ce grand problème de notre économie. L'économie a une zone grise dont le gouvernement tente de se rapprocher petit à petit.

Votre témoignage est très précis. Nous vous en sommes reconnaissants. Vous dites qu'à défaut de lignes directrices et de règlements, vous n'avez pas vraiment d'autres observations à présenter.



We have been told that when the bill is passed — which we expect it will — that there will be extensive guidelines and regulations. We expect that those regulations will not only be extensive but will be careful and hopefully economic so they do not put an undue burden on the profession. This committee is also concerned with productivity in our economy and we do not want accountants to waste time on pure regulation.

I cannot speak on behalf of the government, but I think the government also will be sensitive. This measure is not brand new and we are still covered; therefore I am sure the government will allow ample time for you to express your concerns.

This committee is seized of this matter and if, in the fullness of time, you find you do not receive adequate redress from the government on this legislation, this committee is open for you to come back and tell us you are having problems with the guidelines and regulations, and we will look at those questions. We understand your difficulty. This committee is geared to business and productivity and we do not want to undermine that. We are sensitive to everything you have said.

**Senator Nolin:** If I may add to what the chairman has mentioned, when you look at the coming-into-force section, the bill talks not only of one day, but of days. The coming-into-force may have multiple days.

I think the objective is to have in place a law that will give everyone the capacity to achieve an objective. Do we know how we will do it? Probably someone is working on those guidelines.

**The Chairman:** We have had evidence that the government is working on the guidelines. They obviously need the policy to be finalized in the legislation to complete the guidelines, but it is a laborious task. Senator Nolin, you have not been party to the hearings before and we welcome you here. We will remain seized of this subject matter because our reports are temporary. We are not giving up on our terms of reference, and we are sensitive to the issues both of you have raised. The same concerns have been made by other professionals, especially the legal profession. This legislation is a work-in-progress, and we hope we can accommodate the public interest with private needs.

**Mr. Colby:** When the initial legislation came in five years ago, FINTRAC had a publicly stated position that they would work for the first few years with the stakeholders in a capacity to help one comply. Now we are at the point where they are enforcing penalties. For a change this significant, will they carve this section out and work with people in the same way they did on the initial legislation, while still being forceful on the balance of it? This process will take a while.

**The Chairman:** Again, we are not the government. We are a committee of the Senate. We have said that we will continue to be seized of this. If there is egregious conduct on behalf of the government in implementing this legislation, obviously we will be

On nous a dit qu'une fois le projet de loi adopté — et nous nous attendons à ce qu'il le soit —, il y aura des lignes directrices et des règlements complets. Nous espérons bien d'ailleurs que ces règlements seront non seulement complets, mais aussi soigneusement conçus pour éviter d'imposer un fardeau indu à la profession. Notre comité se soucie également de la productivité de notre économie. Nous ne voulons donc pas que les comptables perdent leur temps à de simples fins réglementaires.

Je ne peux pas parler au nom du gouvernement, mais je crois qu'il y est également sensible. Il ne s'agit pas d'une toute nouvelle mesure. Je suis donc persuadé que le gouvernement vous laissera tout le temps nécessaire pour lui faire part de vos préoccupations.

Le comité est saisi de cette affaire. Si vous estimez, dans un certain temps, que le gouvernement ne vous a pas donné satisfaction au sujet de cette mesure législative, nous serons disposés à vous écouter et à examiner les lignes directrices et les règlements, si vous avez à vous en plaindre. Nous comprenons votre situation. Pour sa part, notre comité travaille en faveur des affaires et de la productivité, auxquelles nous ne voulons pas nuire. Nous sommes donc sensibles à tout ce que vous avez dit.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais ajouter une chose à ce qu'a dit le président. Si vous examinez la disposition relative à l'entrée en vigueur, vous constaterez qu'elle parle de la date ou des dates fixées par décret. Il peut donc y avoir de multiples dates.

L'objectif, je crois, est de mettre en place une loi qui permettra à chacun d'atteindre un objectif. Savons-nous comment cela se fera? Il est probable qu'on travaille déjà à la rédaction des lignes directrices.

**Le président :** Nous avons reçu des témoignages selon lesquels le gouvernement travaille déjà à la rédaction des lignes directrices. Il faut d'abord que les principes soient bien arrêtés dans la mesure législative avant de mettre la dernière main aux lignes directrices, mais c'est une tâche ardue. Sénateur Nolin, vous n'avez pas participé à nos audiences précédentes. Nous vous souhaitons la bienvenue ici. Nous resterons saisis de l'objet du projet de loi parce que nos rapports sont provisoires. Nous ne mettons pas fin à notre mandat. Nous sommes sensibles aux arguments que vous avez présentés tous les deux. Les mêmes préoccupations ont été exprimées par d'autres professionnels, et notamment les avocats. Cette mesure législative est en évolution. Nous espérons bien arriver à concilier l'intérêt public avec les besoins individuels.

**M. Colby :** Lors de l'adoption de la loi, il y a cinq ans, le CANAFE avait clairement dit qu'il collaborerait avec les intervenants dans les premières années, de façon à les aider à se conformer. Nous en sommes maintenant au point où le CANAFE impose des sanctions. Avec un changement tellement important, le CANAFE va-t-il à nouveau collaborer avec les intervenants dans ce secteur, tout en restant aussi rigoureux sur les autres dispositions de la loi? L'adaptation prendra un certain temps.

**Le président :** Encore une fois, nous ne sommes pas le gouvernement. Nous sommes un comité du Sénat. Nous resterons saisis de cette question. Si le gouvernement commettait des abus dans la mise en œuvre de ce projet de loi,



a voice of reason, as the Senate continues to be. We thank you for bringing these issues to our attention. We want to make sure it works not only for you and your clients, but in the public interest.

Mr. Gary Rogers is Vice President, Financial Policy, of the Credit Union Central of Canada.

**Gary Rogers, Vice President, Financial Policy, Credit Union Central of Canada:** We were pleased to receive the invitation to come before the committee today. My employer, Credit Union Central of Canada, commonly known as Canadian Central, is a federally-regulated financial institution that operates as the national trade association for our shareholders, which are the 504 credit unions across the country.

Our credit unions employ 24,000 people. I highlight that statistic because those 24,000 people require training. Of course, a significant number will require training relating to money laundering. I will provide one other statistic: Credit unions currently have about \$93 billion in assets. Credit unions are provincially regulated, but of course they are all, big or small, subject to the anti-money-laundering legislation.

I want to share with you a couple of specific concerns our members have raised about the proposals in this bill, and to outline broader comments about the evolution of Canada's anti-money-laundering and anti-terrorist-financing regime.

In preface to those comments, we recognize the need to pass this bill quickly, so some of the comments are intended to inform the committee, as members spend time looking at some of these issues, perhaps in the coming months.

First, credit unions are concerned that the legislative provisions will be put in place with little time for a full public debate on some of the broader concepts, assessing issues of need, effectiveness and fairness. For example, are the new regulatory requirements needed to address money laundering and terrorist financing in Canada? Perhaps more importantly, will the proposed measures be effective in preventing money laundering and terrorist financing rather than merely producing more transaction reports? Are the requirements fair in spreading the burden of compliance across entities and sectors in our society?

To date, the federal government has not really presented much evidence to stakeholders that the measures proposed are needed and will be effective and fair. We make that statement after reviewing the recent testimony from the Department of Finance. Officials were not able to provide statistics or any particular analysis indicating how these new reports will lead to enhanced enforcement.

il est certain que nous ferons entendre la voix de la raison, comme le Sénat l'a toujours fait. Nous vous remercions d'avoir porté ces questions à notre attention. Nous voulons être sûrs que la loi aura de bons résultats non seulement pour vous et vos clients, mais aussi dans l'intérêt public.

M. Gary Rogers est le vice-président aux Politiques financières de la Centrale des caisses de crédit du Canada.

**Gary Rogers, vice-président, Politiques financières, Centrale des caisses de crédit du Canada :** Nous avons été heureux d'être invités à nous présenter devant le comité aujourd'hui. Mon employeur, la Centrale des caisses de crédit du Canada, couramment appelée Centrale nationale, est une institution financière sous réglementation fédérale qui joue le rôle d'association corporative de nos actionnaires, les 504 caisses de crédit du Canada.

Nos caisses de crédit emploient 24 000 personnes. Je tiens à mentionner ce chiffre parce que nous aurons besoin de donner de la formation à ces 24 000 employés ou à une grande partie d'entre eux sur le blanchiment d'argent. Je vais vous mentionner un autre chiffre : les caisses de crédit ont actuellement un actif total de 93 milliards de dollars. Ces caisses sont assujetties à la réglementation provinciale mais, grandes ou petites, elles doivent se conformer aux mesures législatives concernant le blanchiment d'argent.

Je voudrais vous faire part de quelques préoccupations précises exprimées par nos membres au sujet du projet de loi. J'aurai en outre quelques observations générales sur l'évolution du régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

Permettez-moi de dire en premier que nous reconnaissons la nécessité d'adopter rapidement ce projet de loi. Ainsi, certains de mes commentaires ont pour objet de renseigner le comité, dont les membres auront, je suppose, l'occasion d'examiner certaines de ces questions dans les prochains mois.

Premièrement, les caisses de crédit craignent que ces dispositions législatives ne soient mises en place avant la tenue d'un débat public complet sur certains des grands concepts en jeu, comme l'évaluation du besoin, l'efficacité et l'équité. Par exemple, les nouvelles exigences sont-elles vraiment nécessaires pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au Canada? Et, ce qui est encore plus important, les mesures proposées préviendront-elles efficacement ces activités ou bien serviront-elles uniquement à produire davantage de rapports sur les opérations financières? Les exigences sont-elles équitables dans la répartition du fardeau de la conformité parmi les organisations et les secteurs de la société?

Jusqu'ici, le gouvernement fédéral n'a pas vraiment donné aux intervenants la preuve que les mesures proposées sont nécessaires et qu'elles seront efficaces et équitables. Nous faisons cette affirmation après avoir examiné le témoignage récent des responsables du ministère des Finances. Les fonctionnaires n'ont pas pu présenter des statistiques ou une analyse particulière établissant que ces nouveaux rapports permettront d'obtenir de meilleurs résultats.

Canadian Central has participated in consultations with the department as the legislation was developed. The discussions focused on how we will meet the international requirements rather than addressing some of those broader issues I mentioned.

Second, credit unions are concerned about the additional burden that some proposals will entail for credit union operations. As you know, credit unions are relatively small financial institutions when compared to the banks in Canada. More regulatory requirements add another layer of regulatory burden, resources and personnel, et cetera.

As we weigh that burden against effectiveness, we have noted, as I am sure you have, the Auditor General's reports recently. The 2000 report referred to 10 million transactions, yet only 197 of those transactions were disclosures made by FINTRAC to law enforcement agencies. More recently, in 2005-06, 14.9 million transactions were reported, and only 168 disclosures were made to law enforcement agencies. After a number of years of operation, are successful prosecutions coming out of this, and how many?

To put it in more direct terms, you can understand why the counter staff in a small credit union on Cape Breton Island or in a rural credit union in Saskatchewan would ask why we are doing this. Is what we need to do here truly worthwhile?

Third, credit unions have concerns about the bill because of what we do not know yet — the devil is usually in the details. The full impact of the provisions cannot be assessed accurately because so much of the substance will be in the regulations yet to come. Someone else noted that the word “prescribed” appears 54 times in the 48-page bill. The bill introduces a number of high-level concepts with the details to be worked out later. Mr. Colby referred to “attempted suspicious transactions,” which is a new term, and that there is little guidance as to how we identify such transactions. We will participate with credit unions in the discussions on the new regulations, but these discussions will not come back to the committee for parliamentary review and will not receive public debate.

**The Chairman:** If you would pause for a moment, the terms of reference for the committee are open-ended. We are dealing with this bill as a subject matter but under the committee's general terms of reference, we are able to deal with this matter. We have indicated to you and to other witnesses that we will have an ongoing review, and not two years hence. Should the committee determine that a number of issues need response, we will come back and deal with them. You should be confident that we want to make this bill work in the private and public interests. This legislation is not something that we are finished with and are ready to walk away from. Rather, we are here to ensure that the bill works properly and balances all interests of society.

La Centrale nationale a participé à des consultations avec le ministère lors de l'élaboration du projet de loi. Les discussions ont davantage porté sur les moyens de se conformer aux exigences internationales que sur les grandes questions que j'ai évoquées.

Deuxièmement, les caisses de crédit s'inquiètent du fardeau supplémentaire que certaines dispositions leur imposeront. Comme vous le savez, les caisses sont des institutions financières relativement petites par rapport aux banques du Canada. De nouvelles exigences réglementaires ajouteront un nouveau fardeau de conformité et nécessiteront des ressources, du personnel, et cetera.

Pendant que nous procédions à l'évaluation de ce fardeau en fonction de l'efficacité, nous avons noté, comme vous avez dû le faire, j'en suis sûr, les récents rapports de la vérificatrice générale. Le rapport de 2000 mentionnait 10 millions de transactions ayant donné lieu à 197 divulgations du CANAFE aux organismes d'application de la loi. En 2005-2006, sur les 14,9 millions de transactions déclarées, 168 seulement ont fait l'objet de divulgations. Après un certain nombre d'années de fonctionnement, nous devrions savoir si ces divulgations ont abouti à des poursuites et à des condamnations et dans combien de cas.

Pour dire les choses plus simplement, vous comprendrez sûrement que les caissiers d'une petite coopérative de crédit de l'île du Cap-Breton se demandent pourquoi nous agissons ainsi. Cela en vaut-il vraiment la peine?

Troisièmement, les caisses de crédit s'inquiètent de ce qu'elles ne savent pas encore au sujet du projet de loi : le diable est habituellement dans les détails. Il est vraiment impossible de déterminer exactement les pleines répercussions des dispositions, dont l'essentiel figurera dans la réglementation qui n'a pas encore été publiée. Quelqu'un a noté que ce projet de loi de 48 pages comprend 54 renvois aux règlements. Il énonce un certain nombre de concepts généraux dont les détails seront annoncés plus tard. M. Colby a mentionné les « opérations douteuses tentées ». C'est une nouvelle expression qui n'est accompagnée que de bien peu d'indications sur la façon d'identifier les opérations en cause. Nous participerons avec les caisses de crédit à la discussion des nouveaux règlements, mais ceux-ci ne reviendront pas au comité pour un examen parlementaire et ne feront pas l'objet d'un débat public.

**Le président :** Je voudrais vous interrompre un instant pour préciser que le mandat du comité est ouvert. Nous examinons l'objet du projet de loi, mais nous avons également le pouvoir d'étudier la question dans le cadre du mandat général du comité. Nous vous avons dit, ainsi qu'aux autres témoins, qu'il s'agit là d'un examen permanent, et non d'un examen à intervalles de deux ans. Si le comité se rend compte qu'un certain nombre de questions doivent être réglées, il reprendra son examen pour s'en occuper. Nous vous prions de croire que nous voulons vraiment que le projet de loi fonctionne aussi bien dans l'intérêt public que pour les particuliers. Nous n'en aurons pas fini avec le projet de loi une fois qu'il sera adopté. Nous sommes ici pour nous assurer qu'il fonctionnera adéquatement et qu'il établira un bon équilibre entre les différents intérêts de la société.



**Mr. Rogers:** Excellent. We look forward to the ongoing dialogue at this committee and at the departmental level.

**The Chairman:** If the committee does not hold hearings, feel free to send additional information to the clerk of the committee, who will circulate it to members of the committee. The committee meets on a regular basis. If a preponderance of evidence indicates that the bill is going awry, the committee is prepared to work with the government and with you to ensure that it works in the public interest.

**Mr. Rogers:** I want to comment on two specific concerns mentioned in our brief. The first relates to attempted suspicious transactions and the second, to politically exposed persons. Currently, all reporting entities are required to file reports on financial transactions that have been completed. The bill will require reporting of transactions that have been attempted unsuccessfully. This provision is a concern because it provides little guidance as to how to identify incomplete suspicious transactions. A compliance requirement may be introduced that will be difficult to meet in a satisfactory manner. If a transaction is attempted but then abandoned, it might be difficult, if not impossible, to obtain the information that is required to file the report. From an operational perspective, the immediate impact is training, changes to policies, changing to information technology systems, et cetera. It is always a concern but I will not belabour the point.

With these concerns in mind, and building on the comment Mr. Colby made a few moments ago, we recommend, when this legislation is proceeded with, that there be advance notice. We suggest at least six months from the time that we have the regulations until implementation so that we can give all our credit unions and other financial institutions time to develop the compliance procedures.

With regard to politically exposed persons, this concept is new: not only politically exposed foreign persons but prescribed family member. Once that determination has been made, then senior management approval is required within the financial institution. The definition of "politically exposed person" includes not only the obvious categories such as heads of state, and so on, but also some obscure personages as well. I note it includes not only an ambassador but also the counsellor of an ambassador or the head of a state-owned company. This definition will add some questions as to how we comply with this provision, and how we identify these people and the family members of these people. Again, we have uncertainty, and another layer of regulation and training is required.

An important concern about this particular aspect is the lack of any materiality threshold such that transactions large or small would trigger the requirement. We recommend, if this legislation

**M. Rogers :** C'est excellent. Nous attendrons avec intérêt ce dialogue aussi bien au comité qu'au niveau ministériel.

**Le président :** Si le comité ne tient pas des audiences, vous pouvez prendre l'initiative d'envoyer des renseignements supplémentaires à notre greffière, qui les distribuera aux membres du comité. Nous nous réunissons régulièrement. Si nous avons la preuve que le projet de loi donne de mauvais résultats, nous serons disposés à travailler avec le gouvernement et avec vous pour nous assurer qu'il fonctionne dans l'intérêt public.

**M. Rogers :** Je voudrais aborder deux préoccupations particulières mentionnées dans notre mémoire. La première concerne les opérations douteuses tentées et la seconde, les étrangers politiquement vulnérables. À l'heure actuelle, toutes les entités déclarantes sont tenues de produire des rapports sur les opérations financières effectuées. Toutefois, le projet de loi leur imposera également de présenter des rapports sur les opérations « tentées » sans succès. Cette disposition est une source de préoccupation parce qu'elle ne donne aucune indication sur la façon de repérer les opérations douteuses incomplètes. Il est à craindre qu'elle n'impose une exigence de conformité à laquelle il sera difficile de satisfaire. Si une opération est tentée, puis abandonnée, il peut être difficile sinon impossible d'obtenir les renseignements nécessaires pour produire le rapport obligatoire. Dans une perspective opérationnelle, l'effet immédiat d'une telle exigence sera de contraindre les caisses de crédit à donner de la formation, à modifier leurs politiques, leurs systèmes informatiques, ou autre. C'est certainement un sujet de préoccupation, mais je ne m'attarderai pas sur ce point.

Compte tenu de ces préoccupations et des observations formulées par M. Colby il y a quelques instants, nous recommandons qu'une fois le projet de loi adopté, un délai soit accordé pour le mettre en vigueur. Nous proposons une période d'au moins six mois entre le moment où les règlements seront publiés et la date d'entrée en vigueur, afin de donner à nos caisses de crédit et à d'autres institutions financières le temps d'élaborer les procédures de conformité nécessaires.

En ce qui concerne les personnes politiquement vulnérables, il s'agit là d'un nouveau concept, qui s'applique non seulement aux personnes mêmes, mais aussi aux membres prescrits de leur famille. Une fois que ces personnes ont été identifiées, l'approbation des cadres supérieurs de l'institution financière est nécessaire. La définition d'« étranger politiquement vulnérable » comprend non seulement les catégories évidentes des chefs d'État, et cetera, mais aussi des personnalités qui ne sont pas nécessairement très en vue, c'est-à-dire non seulement des ambassadeurs, mais aussi des conseillers d'ambassade et des dirigeants de sociétés d'État. Cette définition nous amène à nous interroger sur la façon dont nous pourrions identifier les étrangers en cause et les membres de leur famille. Nous avons encore une fois de l'incertitude, de même que de nouvelles exigences réglementaires et de formation.

L'absence d'un seuil d'importance relative est une autre source de préoccupation dans le cas de cette disposition qui s'applique à toute opération financière, de quelque montant qu'elle soit. Si la



is proceeded with, that a materiality threshold is added to distinguish between politically exposed person-transactions of significance and those that are not politically exposed.

That concludes my comments, Mr. Chairman. I am happy to answer your questions.

**The Chairman:** I thank the witnesses for comprehensive information.

**Senator Goldstein:** Mr. Rogers, that information was excellent. It has given us a significant advantage to be able to review your thoughts on the matter.

I have a question that you seem not to have covered in your witness submission. As a result of this proposed legislation, FINTRAC appears to have the ability to impose fines for non-compliance of a significant amount, which is up to \$100,000 for individuals and up to \$500,000 for entities. That ability makes an agency that determines its compliance rules, a judge as to whether its subjects or objects, so to speak, have complied. Do you have any observations about that? I ask a leading question and I hope you will give me the answer that I want.

**Mr. Rogers:** Of course, we are always concerned about our ability to comply with requirements when fines and penalties are involved. It is always ideal to have specific parameters as to when those requirements will be applied and when they will not be applied. The uncertainty around that application heightens our concern. If we miss a transaction that should be reported, what are the repercussions because it appears that a range of repercussions are possible?

**Senator Goldstein:** Fortunately, an appeal procedure is available through the courts. Traditionally, we have had more respect for, and confidence in, the courts than we have had in virtually all agencies. Recent events appear to have proven that principle. Do you have any specific recommendations to make? Mr. Colby, you indicated concern about whether ordinary mortals are able to determine when an attempted suspicious transaction has taken place. Would either of you care to comment on whether you are at peace with that kind of power for FINTRAC?

**Mr. Colby:** An advisory committee was proposed. It is our opinion that to determine such subjective matter as “completed suspicious” or “attempted suspicious,” perhaps some kind of committee should be struck that would include stakeholders or others besides FINTRAC to make a final assessment before levying penalties for failure to exercise that judgment, because it is not black and white. Perhaps the committee could comprise members of this committee or someone independent of FINTRAC to look at all the circumstances and explain whether the judgment should have been exercised.

**Mr. Rogers:** It is a double-edged sword. It can be advantageous to provide discretion in administering penalties but it depends on who the arbitrator is, and that can be the risk.

disposition est maintenue, nous recommandons qu'elle comporte un tel seuil, pour qu'il soit possible de distinguer les opérations importantes effectuées par des étrangers politiquement vulnérables des opérations sans conséquence du point de vue du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme.

Voilà qui met fin à mon exposé, monsieur le président. Je serais maintenant heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Je remercie les témoins pour leurs exposés très complets.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Rogers, vous nous avez présenté d'excellents renseignements, qui nous permettent de bien comprendre votre point de vue sur la question.

Je voudrais vous poser une question sur un sujet que vous n'avez pas abordé. Le projet de loi accorde au CANAFE le pouvoir d'imposer, en cas de non-conformité, des amendes assez importantes qui peuvent atteindre 100 000 \$ dans le cas d'une personne et 500 000 \$ dans le cas d'une entité. Ce pouvoir conféré à un organisme qui définit ses propres règles de conformité lui permet de juger de la conformité de ceux qui sont assujettis à ses règles. Qu'en pensez-vous? Ma question est un peu tendancieuse, et j'espère que vous me donnerez la réponse que j'attends.

**M. Rogers :** Bien sûr, nous sommes toujours soucieux de nous conformer aux exigences lorsque des amendes et des sanctions sont en cause. Il est toujours préférable d'avoir des paramètres précis indiquant quand appliquer ou ne pas appliquer ces exigences. L'incertitude à cet égard augmente notre inquiétude. Si nous manquons une opération qui aurait dû être déclarée, quelles en seront les conséquences? Nous avons l'impression que toute une série de conséquences sont possibles.

**Le sénateur Goldstein :** Heureusement, il est possible d'en appeler aux tribunaux. Nous avons traditionnellement manifesté plus de respect et de confiance envers les tribunaux qu'envers la quasi-totalité des autres organismes. Les événements récents semblent confirmer ce principe. Avez-vous des recommandations précises à formuler? Monsieur Colby, vous vous inquiétez de la possibilité pour un simple mortel de déterminer si une opération douteuse a été tentée. Est-ce que l'un d'entre vous peut nous dire s'il trouve raisonnable que le CANAFE soit investi d'un tel pouvoir?

**M. Colby :** Un comité consultatif a été proposé. Nous sommes d'avis qu'il conviendrait peut-être, pour préciser des choses aussi subjectives que des « opérations douteuses effectuées » et des « opérations douteuses tentées », de former un comité comprenant les intervenants et d'autres, à part le CANAFE, pour se prononcer sur l'imposition de sanctions en cas de manquement, parce que l'affaire n'est vraiment pas simple. Le comité devrait peut-être même comprendre des membres de votre comité ou d'autres personnes indépendantes du CANAFE, qui pourraient examiner toutes les circonstances dans lesquelles un jugement a été porté.

**M. Rogers :** C'est une arme à double tranchant. Il peut être avantageux de prévoir des pouvoirs discrétionnaires en matière d'imposition de sanctions, mais cela dépend de l'arbitre. Cela peut donc être risqué.

**Senator Harb:** Mr. Colby raised the issue that, to a large extent, you also raised: At what point do you determine whether a transaction is suspicious. Mr. Rogers, you seemed to echo what Mr. Colby is saying. How do you recommend that government deal with that element to satisfy you, in a sense, and the 50-per-cent chance that something has occurred? How should the government handle that situation?

**Mr. Rogers:** Our concern is an attempted transaction. If the transaction is completed, we have not had real concerns about that definition in the past. We are looking forward to the regulation and the discussions on attempted transactions.

**Senator Eyton:** Thank you for your submissions. Some of the points you made are valid. In particular, I had some sympathy for your observations when you mentioned a small credit union — one of your 504 members suddenly burdened with a regime they are not used to, and it may be a one- or two-person office. I recognize much of the burden will come out of the regulations. However, can you suggest a two-level approach so that the large institutions have a particular regime and must fill out certain forms and reports, while the smaller ones, who have fewer human resources and cannot afford the cost, may have something that is more delicate and compatible for them?

**Mr. Rogers:** Not only on this issue, but on a range of them, we are in favour of finding ways that recognize that one size does not fit all. For smaller entities, especially, where they know the people coming in, we are in favour of a different compliance in that regime.

**Senator Eyton:** That two-level approach happens in the corporate world with large public companies, smaller companies and quasi-public companies. There are different levels of reporting and compliance.

**Mr. Rogers:** There are many examples of different types of legislation and issues. There is a difference.

**Senator Eyton:** Do you any specific representations in that regard?

**Mr. Rogers:** No, we do not.

**Senator Eyton:** I guess you would wait for the regulations.

**Mr. Rogers:** Yes, and we look forward to further dialogue on this legislation.

**The Chairman:** I repeat what I said at the outset. Your submission is focused and timely. It points out a number of issues within this amended law. We are waiting with anticipation to the form of the regulations and the guidelines. A number of issues give us some pause — for example, the question of materiality threshold, and the idea that some person is an exposed person, but what about the person's family, and how do you find out all that information quickly? There is also the question of electronic

**Le sénateur Harb :** M. Colby a, dans une grande mesure, soulevé la même question. À quel point peut-on déterminer qu'une opération est douteuse? Monsieur Rogers, vous semblez être du même avis que M. Colby. Que recommandez-vous au gouvernement de faire pour vous donner satisfaction et pour tenir compte du fait qu'il y a 50 p. 100 de chances qu'une chose se soit produite? Comment le gouvernement devrait-il régler cette situation?

**M. Rogers :** Nous nous inquiétons des opérations tentées. Dans le passé, lorsqu'une opération était effectuée, il n'y avait aucun souci à se faire au sujet de la définition. Nous attendons la parution des règlements et les discussions que susciteront les opérations tentées.

**Le sénateur Eyton :** Je vous remercie pour vos exposés. Certains de vos arguments sont très valables. J'ai été sensible en particulier à vos observations concernant les petites caisses de crédit que vous comptez parmi vos 504 membres, qui pourraient n'avoir qu'un effectif d'une ou de deux personnes et qui seront tout à coup confrontées à un régime auquel elles ne sont pas habituées. J'admets qu'une grande partie du fardeau découlera des règlements. Pouvez-vous cependant proposer une approche à deux niveaux dans laquelle les grandes institutions auraient à remplir certains formulaires et rapports, tandis que les petites ayant moins de ressources humaines et financières en auraient moins à faire?

**M. Rogers :** Pour toute une gamme de questions, et pas seulement pour celle-ci, nous sommes en faveur de la recherche de moyens reconnaissant qu'il est très difficile de mettre tout le monde dans le même moule. Surtout dans le cas des petites institutions financières, où les employés connaissent personnellement les clients, nous sommes en faveur d'un régime de conformité différent.

**Le sénateur Eyton :** On retrouve cette approche à deux paliers dans le monde des entreprises où nous avons de grandes sociétés publiques, des petites sociétés et des entreprises semi-publiques. Il y a des niveaux différents de déclaration et de conformité.

**M. Rogers :** Il existe de nombreux exemples de dispositions et de mesures distinctes. Il y a effectivement une différence.

**Le sénateur Eyton :** Avez-vous des arguments précis à présenter à ce sujet?

**M. Rogers :** Non.

**Le sénateur Eyton :** Je suppose que vous allez attendre les règlements.

**M. Rogers :** Oui. Nous espérons aussi que le projet de loi fera l'objet d'autres discussions.

**Le président :** Je répète ce que j'ai dit au départ. Votre exposé est précis et opportun. Il met en évidence certains aspects des modifications prévues dans le projet de loi. Nous attendons avec impatience les règlements et les lignes directrices. Nous nous posons également des questions sur certains points, par exemple la question du seuil d'importance relative et l'idée qu'un étranger soit politiquement vulnérable. Mais qu'en est-il de sa famille? Comment trouver rapidement tous ces renseignements? Il y a



transfers, where you point out rightly that you will not be able to control both sides of the transfer if it goes to an unaffiliated member. These issues are all sensitive and important, and we expect the government to pay careful heed to this testimony. We will emphasize this expectation to the government as we go along. I give you our assurance that we will keep this file open. If the question of regulations and guidelines seem complex, difficult and incapable of providing a way of dealing with this horrendous problem, we will be open to using our best efforts to readdress the government on this issue.

I thank you both for your evidence and your briefs. We will peruse them again carefully, and hopefully the government will consider them as well. They will be appended to our transcript. We will use our best efforts to make sure this legislation works. We cannot give you an explicit undertaking, but we can use it in accordance with the jurisdiction we have as one of the chambers of Parliament.

We are delighted today to have, as our concluding witness, the Office of the Privacy Commissioner of Canada. Welcome, Ms. Stoddart. We are running short of time today. We understand some of your concerns and have received your comments about the measure. You know that when the minister came, we addressed the measure in our cross-examination, so we are up to speed. However, I do not want to impede your testimony. Please proceed.

**Jennifer Stoddart, Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** I have a short presentation, honourable senators, and I will try to skim through some of it. We know that this is an expert committee. We congratulate you for your report on stemming the flow of illicit money, a priority for Canada. We found that your concerns echo many of our concerns. There are dual objectives — on the one hand, the protection of personal information and privacy rights, and on the other, money laundering and terrorist activity financing that are of increasing concern.

Honourable senators know that the changes in this bill, although incremental, are significant for us in terms of the number of organizations and the type of information that are affected. New categories of information are being collected, including, of course, personal information, and FINTRAC has added information-sharing powers.

It is difficult for us to assess the extent to which this legislation is necessary. I leave that with the honourable committee. As with most Canadians, we do not have a reliable grasp, and we have gone through the testimony of many witnesses on the extent of money laundering or terrorist activity financing. Proportionality, which is a key concept in protecting personal information, is hard to judge in this case.

également la question des virements électroniques. Vous avez noté à juste titre que vous ne pouvez pas contrôler les deux bouts de l'opération si l'argent est destiné à une institution non membre. Toutes ces questions sont délicates et importantes. Nous nous attendons donc à ce que le gouvernement tienne soigneusement compte de ces témoignages. Nous insisterons sur ces attentes auprès du gouvernement dans quelque temps. Je vous donne l'assurance que nous garderons ce dossier ouvert. Si la question des règlements et des lignes directrices paraît complexe ou difficile ou ne semble pas donner un moyen d'affronter ce problème, nous serons disposés à intervenir auprès du gouvernement.

Je vous remercie tous deux pour votre témoignage et vos mémoires. Nous les examinerons soigneusement et nous espérons que le gouvernement le fera aussi. Nous les annexerons à nos délibérations. Nous ferons de notre mieux pour que le projet de loi donne les résultats attendus. Nous ne pouvons pas prendre d'engagements explicites à votre égard, mais nous ferons des efforts dans le cadre des pouvoirs que nous avons au Sénat.

Nous sommes enchantées d'accueillir aujourd'hui, comme dernier témoin, Mme Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Nous allons manquer de temps. Nous comprenons vos préoccupations et avons reçu vos observations au sujet du projet de loi. Nous en avons parlé lors de la comparution du ministre. Nous connaissons donc bien le sujet. Je ne voudrais cependant pas vous empêcher de témoigner. La parole est à vous.

**Jennifer Stoddart, commissaire, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :** Honorables sénateurs, j'ai un bref exposé à vous présenter. Nous savons que nous avons affaire ici à un comité d'experts. Nous tenons à vous féliciter pour votre rapport intitulé *Comment endiguer l'hémorragie de l'argent illicite : Une priorité pour le Canada*. Nous avons trouvé que vos préoccupations correspondent beaucoup aux nôtres. Il y a un double objectif : d'une part, protéger les renseignements personnels et le droit à la vie privée et, de l'autre, combattre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui revêtent une importance croissante.

Les honorables sénateurs savent que, même si elles ne sont pas radicales, les modifications proposées dans le projet de loi sont néanmoins importantes pour nous, compte tenu du nombre d'organisations et des genres de renseignements en cause. De nouvelles catégories d'information seront recueillies, y compris bien sûr des renseignements personnels. De plus, le CANAFE a des pouvoirs accrus en matière de communication de renseignements.

Il nous est difficile de déterminer si les modifications proposées sont nécessaires. Je laisse le soin de le faire à votre comité. Comme la plupart des Canadiens, nous n'avons pas suffisamment de renseignements fiables sur lesquels nous baser, en dépit du fait que nous avons examiné les témoignages de nombreux témoins sur l'étendue des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Le principe de proportionnalité, qui constitue un concept clé dans la protection des renseignements personnels, est difficile à appliquer dans ce cas.



We understand, though, that there are pressing international commitments. Canada feels it needs to update its act for those commitments.

*[Translation]*

There are three specific provisions in the bill that I would like to raise. The first concerns a new provision that would allow FINTRAC to share information with the Communications Security Establishment (CSE) if it determines the information is relevant to the mandate of CSE to acquire and use information for the purpose of providing foreign intelligence.

Our concern is that CSE is not an investigation or enforcement agency and that any information shared with CSE cannot be used for enforcement purposes, unlike the information FINTRAC can share with the RCMP, the Canada Revenue Agency or the Canada Border Services Agency. CSE can, however, use this information to subject individuals to increased surveillance and any intelligence information obtained by CSE could then be disclosed to the RCMP and CSIS, and potentially fed back to FINTRAC by both these agencies. We question the need for a provision with so many indirect implications. If the RCMP or CSIS want to provide information to CSE with respect to possible surveillance targets it should do so directly.

*[English]*

Our second remark has to do with the covered entities that are required to take special measures on the politically exposed persons and their families. I am one of several witnesses that have concerns about the additional scrutiny for those individuals and their families. We understand why this provision was introduced, but in the light of 40 information-sharing agreements that FINTRAC has with many different countries around the world, we are concerned that this provision could be a back-door way again, des problèmes de contournement, for other countries to obtain information for their own officials. Because the exact application is subject to definition by regulation, we ask honourable senators if they have comments on possible regulations pursuant to this act, that they specify that these regulations be narrowly tailored.

Finally, I was pleased that this committee recommended increased oversight of FINTRAC, and pleased that the House of Commons committee, with which this legislation originated, requires my office to conduct a review of the information-protection activities. The legislation, as it now stands, specifies two years. In the press of legislative business, that time frame is not possible. Although the committee asked me to come, unfortunately I was at an international conference on surveillance society and could not come, and they stipulated two years. If there is any leeway, it would seem appropriate to give us a little longer time before conducting an audit review, given that the review period for the legislation itself is five years. We were, in fact, planning to audit FINTRAC in the next fiscal year under our existing authority under the Privacy Act.

Nous comprenons cependant que des engagements internationaux urgents sont en jeu et que le Canada estime nécessaire d'actualiser sa loi afin de s'y conformer.

*[Français]*

Il y a trois dispositions dont j'aimerais parler en premier. Pour une, c'est des dispositions en vertu desquelles le CANAFE pourrait transmettre des renseignements au Centre de sécurité et des télécommunications, le CST, s'il juge que l'information a trait au mandat du CST, qui consiste à acquérir et à utiliser de l'information dans le but de fournir des renseignements étrangers.

Notre préoccupation est que la CST n'est pas un organisme d'enquête ou d'exécution de la loi. Alors tout renseignement transmis au CST ne peut donc pas servir à des fins d'application de la loi contrairement au CANAFE qui peut communiquer de l'information à GRC, à l'Agence du revenu du Canada ou à l'Agence des services frontaliers du Canada. Cependant, la CST peut utiliser cette information pour assujettir des particuliers à une surveillance accrue. En outre, l'information obtenue par le CST peut être transmise à la GRC et au SCRS, qui pourraient même la retourner au CANAFE par la suite. On se demande s'il y a lieu d'une disposition pour laquelle il y a autant d'applications de contournement. On se demande si la GRC et SCRS veulent fournir l'information au CST sur les cibles possibles, et pourquoi ils ne devraient pas le faire directement.

*[Traduction]*

Notre deuxième observation porte sur les entités visées qui doivent prendre des mesures particulières à l'égard des étrangers politiquement vulnérables et des membres de leur famille. Je fais partie des témoins qui s'inquiètent des mesures supplémentaires dont doivent faire l'objet ces personnes et leur famille. Nous comprenons la raison d'être de ces dispositions, mais, compte tenu du fait que le CANAFE a conclu une quarantaine d'ententes d'échange de renseignements avec différents pays du monde, nous craignons que cette disposition ne soit utilisée comme moyen détourné pour permettre à d'autres pays d'obtenir des renseignements sur leurs propres fonctionnaires. Comme l'application de la disposition ne sera précisée que par voie réglementaire, nous aimerions demander aux honorables sénateurs, s'ils ont des observations à faire sur d'éventuels règlements, d'exiger que ceux-ci soient étroitement définis.

Enfin, je constate avec plaisir que le comité a recommandé une surveillance accrue du CANAFE. Je note aussi avec satisfaction que le comité de la Chambre des communes, qui est à l'origine de ce texte, a demandé au Commissariat de procéder à un examen des activités liées à la protection des renseignements personnels. Dans sa forme actuelle, le projet de loi prévoit des examens à intervalles de deux ans. Compte tenu de la charge de travail législative, cet intervalle est beaucoup trop court. Le comité m'avait invitée à comparaître. Malheureusement, je n'ai pas pu y aller parce que j'assistais à une conférence internationale. Le comité a donc opté pour des intervalles de deux ans. Si c'était possible, nous aimerions disposer d'un peu plus de temps pour procéder à une vérification, compte tenu du fait que la période d'examen de la mesure législative elle-même est de cinq ans. Nous

In closing, I will come back to the proportionality principle. With all the witnesses you have heard, I encourage you to consider whether you think the seriousness of this proportionality problem justifies all the measures set forth there.

I am happy now to take your questions.

**The Chairman:** This committee has been seized of this matter and we are concerned because the size of this problem is in the billions of dollars. We had startling evidence before this committee that the RCMP does not have enough funds to investigate even 25 per cent of the problem. The problem is that a huge, grey hole in our economy is being filled by illicit funding. We have a statute but not the proper surveillance to protect privacy on the one hand, or prosecutions on the other.

We are keeping this file open because every member of this committee is concerned that our economy will not attract foreign investment and will not be fair to investors unless we can satisfy foreign and domestic investors that our economy is safe and sound. This issue affects productivity and prosperity.

We are trying to address this systemic problem. We understand the question of privacy, and we dealt with that in our recommendations. The government saw fit to amend the legislation and deal with this matter, which we are delighted with. We are here to serve the public interest, not the private interests of the various stakeholders.

I want to start by saying this problem is large, and it is growing by leaps and bounds. We must address it if we want our economy to prosper and become productive. We are mindful of your problems and, hopefully, in this hearing we can address them somewhat.

**Senator Angus:** I heartily agree with the points made by the chairman. Commissioner and colleagues, welcome. Clearly you have followed the legislative process with this bill. The legislation is complicated and complex.

As you know, when the bill was originally tabled in the House of Commons it had no provision of oversight of FINTRAC. At one stage, the recommendation from our report of last spring was included: having someone like the security intelligence review committee be in that position of oversight. It was pointed out to us and members of Parliament that in the current legislative framework, that recommendation was impractical. That is when the focus came on your commission.

avons en fait l'intention de vérifier les activités du CANAFE au cours du prochain exercice, dans le cadre des pouvoirs que nous confère actuellement la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Pour terminer, je voudrais revenir au principe de proportionnalité. Ayant entendu tous les témoins, je vous encourage à déterminer si le principe de proportionnalité justifie toutes les mesures énoncées dans le projet de loi.

Je serais maintenant heureuse de répondre à vos questions.

**Le président :** Le comité a été saisi de ce problème. Nous sommes préoccupés parce que des milliards de dollars sont en jeu. Nous avons entendu des témoignages étonnants selon lesquels la GRC ne dispose pas de fonds suffisants pour enquêter ne serait-ce que sur 25 p. 100 des affaires qui le mériteraient. Le problème est énorme. C'est un trou gris dans notre économie, qui est rempli par des fonds illicites. Nous avons une loi, mais les mesures d'application ne suffisent ni pour protéger les renseignements personnels ni pour engager des poursuites contre les responsables.

Nous gardons ce dossier ouvert parce que tous les membres du comité craignent que notre économie n'attire plus d'investissements étrangers et qu'elle ne soit plus considérée comme équitable à moins que nous puissions persuader les investisseurs canadiens et étrangers qu'elle est sûre et solide. Ce problème a des répercussions sur notre productivité et notre prospérité.

Nous essayons d'affronter ce problème systémique. Nous comprenons bien la nécessité de protéger les renseignements personnels, comme en témoignent nos recommandations. Le gouvernement a jugé bon de modifier la loi pour régler ce problème, ce dont nous sommes enchantés. Nous sommes ici pour servir et intéresser public, et non les intérêts privés des différents intervenants.

Je voudrais commencer par dire que le problème est important et qu'il grandit à un rythme très rapide. Nous devons nous y attaquer si nous voulons prospérer et devenir plus productifs. Nous sommes très conscients de vos préoccupations et nous espérons bien arriver à nous en occuper dans une certaine mesure au cours de cette séance.

**Le sénateur Angus :** J'appuie pleinement ce qu'a dit le président. Bonjour, commissaire et collègues. Il est clair que vous avez suivi le processus législatif dans le cas de ce projet de loi, qui est très complexe.

Comme vous le savez, lorsque le projet de loi a été déposé à l'origine à la Chambre des communes, il ne prévoyait aucune supervision du CANAFE. À un moment donné, on a adopté la recommandation que nous avions formulée dans notre rapport du printemps dernier en chargeant un organisme tel que le CSARS de la surveillance. Par la suite, on nous a signalé ainsi qu'aux députés que cette recommandation était difficile à mettre en œuvre dans le cadre législatif actuel. C'est alors que votre Commissariat a été envisagé.

I am interested that you said that the commissioner has an ongoing mandate anyway without the specific legal provision to oversee various organizations. Can you elaborate: What is the scope of your mandate to look at FINTRAC without this legislation?

**Ms. Stoddart:** We generally have powers in the Privacy Act, since 1983, to review the personal information-handling processes of federal government entities. We have a wide mandate to choose an assortment or range of organizations and review them every year, to the extent that our resources permit it. Traditionally, resources have not permitted much, which has been a privacy oversight challenge, but we have been granted increased funding and are undertaking a more vigorous audit program.

**Senator Angus:** I am curious, because I was involved in the compromises that were worked out so that all the interested members of Parliament and the Senate could be comfortable with the legislation today. Would you say the provision is redundant?

**Ms. Stoddart:** No, I would not. I welcome the provision. You may have followed my call for reform of the Privacy Act. It is important to Canadians in sensitive areas that our oversight role be named in particular instances. I welcome it. I would simply say that if there is any room, a little more time than every two years would be welcome; for efficiency as much as anything.

**Senator Angus:** My take is superficial, I grant you, but you would have an ongoing supervisory role, and the two-year limit is for filing an actual report to Parliament. Are you saying that you are strapped and you need more resources and authority — you welcome this provision, but frankly it will stretch you to have an ongoing oversight and file a written report to Parliament every two years?

**Ms. Stoddart:** It would be a stretch because our recent budget did not foresee an ongoing two-year repeating role. FINTRAC is on our list of audits for next year. We audited Canadian Border Services Agency, CBSA, last year, and we are now auditing the exempt bank of the RCMP this year. At this juncture of Canadian public life, we think these organizations are important processes for us to review. We conducted a quick analysis, and if we audit FINTRAC every two years, it will take a quarter million dollars in person years or the equivalent salaries for experts. These issues are complex. Our budget at this time does not have those resources.

We can perform different degrees of audits. We can audit part in one year and part in another two-year period. We can live with two years, but if you have the possibility, a little more open time is

J'ai été heureux d'apprendre que le Commissariat a de toute façon un mandat permanent lui permettant de surveiller différents organismes, même en l'absence d'une disposition législative précise. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? Quelle est la portée de votre mandat de surveillance du CANAFE en dehors du projet de loi à l'étude?

**Mme Stoddart :** Depuis 1983, la Loi sur la protection des renseignements personnels nous confère le pouvoir d'examiner les processus de manipulation de renseignements personnels des entités de l'administration fédérale. Nous avons la possibilité de choisir parmi un vaste éventail d'organismes à examiner chaque année, dans la mesure où nos ressources le permettent. Ordinairement, nos moyens financiers sont très limités, ce qui a beaucoup restreint notre pouvoir de surveillance en matière de renseignements personnels. Toutefois, nous avons obtenu davantage de fonds, qui nous permettent d'entreprendre un programme de vérification plus énergique.

**Le sénateur Angus :** Je suis curieux parce que j'ai participé à la négociation des compromis qui ont permis aux députés et aux sénateurs intéressés de s'entendre sur les dispositions actuelles. Diriez-vous que la disposition en question est redondante?

**Mme Stoddart :** Non, je ne le dirais pas, je pense qu'elle est bonne. Vous avez peut-être suivi mes démarches en faveur d'une réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il est important pour les Canadiens que notre rôle de surveillance soit précisé dans certains cas délicats. Je m'en félicite. Je dirais simplement que si c'était possible, un intervalle d'un peu plus de deux ans serait plus commode, essentiellement sur le plan de l'efficacité.

**Le sénateur Angus :** Mon opinion est superficielle, je vous l'accorde, mais vous auriez un rôle permanent de surveillance. L'intervalle de deux ans ne s'applique qu'à la présentation de rapports au Parlement. Dites-vous que vos moyens sont limités et qu'il vous faut plus de ressources et de pouvoirs? Vous vous réjouissez de cette disposition, mais vous pensez que ce serait un fardeau trop lourd d'exercer une surveillance permanente et de présenter un rapport au Parlement tous les deux ans?

**Mme Stoddart :** Ce serait un fardeau assez lourd parce que notre récent budget ne prévoyait pas un rôle permanent et des intervalles de deux ans. Le CANAFE est inscrit sur notre liste d'organismes à vérifier l'année prochaine. Nous avons effectué une vérification à l'Agence des services frontaliers du Canada l'année dernière, et nous vérifions cette année le fichier inconsultable de la GRC. Nous estimons qu'il est important pour nous de faire ces examens dans la conjoncture actuelle. Nous avons procédé à une analyse rapide. Si nous devons vérifier le CANAFE tous les deux ans, cela nous coûtera un quart de millions de dollars en ressources humaines internes ou l'équivalent pour rémunérer des experts. Ces questions sont complexes. Nous n'avons pas de ressources suffisantes dans notre budget actuel.

Nous pouvons faire des vérifications à différents niveaux. Nous pouvons également vérifier une partie des opérations une année et le reste, au cours de la période suivante de deux ans. Nous



preferable.

**Senator Angus:** Commissioner, not only is this day lucky for you — and it is December 13 — but it is the RCMP's lucky day as well because this room is chock full of learned officials from the Department of Finance, and also from the minister's office. They are focused on the new budget, which will come from the new government in the early months of the new year. Frankly, it is a good opportunity for you to make your plea for more funds.

**The Chairman:** This meeting is part of the pre-budget process.

**Senator Angus:** Absolutely, it is becoming that. With the views of this chairman and his deputy chairman, we feel we are advocating more money for some of these important areas, whether it is the oversight and protection of the rights of Canadians to certain privacy or in response to the shocking revelation that was made to us last Thursday about the RCMP being able to investigate only 150 out of 800 organized crime groups.

Having said that, can you then move to proportionality? I think you said that in the privacy protection business, proportionality is one of the key tenets that gives you a sense of measure, if I can use that phrase. In terms of proportionality, based on what you have heard and seen in the transcripts of our evidence, do you think that this legislation is a case where the balance needs to be weighed carefully — because a big crime element needs to be dealt with?

**Ms. Stoddart:** Senator, I do not know if the concept of balance, in these days, is as useful as it used to be. I think we have taken a direction of increased security, to the detriment of privacy. That choice is reviewed before the courts, which is the proper place to review it.

I guess I am asking senators, who have heard all the evidence and perhaps know more about the type of security threats that exist and threats to the integrity of our economy, whether they think the provisions in the act are proportional? I raise that as a general question. Many provisions are in the act, many provisions for regulations still to come down, which either will widen or narrow the scope of the act. As a general principle, I am saying this is —

**The Chairman:** Commissioner, the regulations will not widen the scope of the act. They cannot do that. The regulations must be within the confines of the act.

**Ms. Stoddart:** I believe you are right legally but I think the regulations could give a flavour to the act, shall we say.

**The Chairman:** I agree with that.

pouvons nous arranger avec des intervalles de deux ans, mais, si c'était possible, des intervalles un peu plus longs seraient préférables.

**Le sénateur Angus :** Commissaire, c'est votre jour de chance. Nous sommes le 13 décembre. C'est aussi le jour de chance de la GRC parce que nous avons dans cette salle un grand nombre de hauts fonctionnaires du ministère des Finances et de représentants du cabinet du ministre. Ils s'occupent tous du prochain budget que le nouveau gouvernement déposera dans les premiers mois de la nouvelle année. C'est donc une excellente occasion de plaider en faveur de ressources supplémentaires pour votre Commissariat.

**Le président :** Cette réunion fait d'ailleurs partie du processus des consultations prébudgétaires.

**Le sénateur Angus :** Absolument, c'est vers cela que nous nous dirigeons. Compte tenu des points de vue exposés par le président et le vice-président, j'ai l'impression que nous plaidons en faveur d'un plus grand financement de ces secteurs importants, qu'il s'agisse de surveillance, de protection du droit à la vie privée des Canadiens ou encore des révélations choquantes faites jeudi dernier, selon lesquelles la GRC n'a eu les moyens d'enquêter que sur 150 des 800 groupes du crime organisé.

Cela étant dit, pouvons-nous passer à la question de la proportionnalité? Vous avez dit, je crois, que dans le domaine de la protection des renseignements personnels, la proportionnalité est l'un des principaux facteurs qui vous donnent un sens de la mesure, si je peux m'exprimer ainsi. Compte tenu de ce que vous avez entendu et vu dans la transcription de nos témoignages, croyez-vous que le projet de loi à l'étude nécessite de trouver un meilleur équilibre parce qu'il faut faire face à d'importants éléments criminels?

**Mme Stoddart :** Sénateur, je ne sais pas si le principe de l'équilibre est aujourd'hui aussi utile qu'il l'a été dans le passé. Je crois que nous avons pris une orientation favorisant une plus grande sécurité au détriment de la vie privée. Ce choix est actuellement examiné par les tribunaux, qui auront à se prononcer là-dessus, ce qui est une bonne chose.

Je suppose que je demande aux sénateurs, qui ont entendu tous les témoignages et qui en savent probablement beaucoup sur les dangers qui menacent notre sécurité et l'intégrité de notre économie, de déterminer si les dispositions du projet de loi respectent le principe de proportionnalité. Je pose la question d'une façon générale. Le projet de loi contient de nombreuses dispositions, mais beaucoup d'autres feront partie des règlements à venir, qui pourraient soit élargir soit resserrer la portée du projet de loi. En principe, je dis que...

**Le président :** Commissaire, les règlements ne peuvent pas élargir la portée d'une loi. C'est impossible. Ils doivent s'inscrire dans les limites de la loi.

**Mme Stoddart :** Vous avez parfaitement raison du point de vue juridique, mais je pense qu'un règlement peut, en un sens, colorer la loi.

**Le président :** J'en conviens.

**Senator Angus:** That is one of the main purposes of regulations. We have enabling legislation; and now the experts must administer that framework, enabling legislation. I think your advice is good — I wrote it down earlier — when you said that the regulations should be tailored narrowly to these particular problems, being sensitive to the potential for violation of privacy rights.

**Ms. Stoddart:** That is right. There is also the issue of how much of the substance of the act is left to regulations, and a growing state trend, as society becomes complex, to government by regulation. That trend also is potentially intrusive of privacy, and I gave you one example.

**Senator Angus:** I want to say two other things, echoing what the chairman said. First, we intend to continue our review. We have not had an occasion to finish our statutory review because of the urgent need for this specific piece of legislation. Hopefully, today our sober second look at this particular bill could well terminate.

However, before moving further, I would appreciate having your assurance that, as drafted, you find nothing in there wildly offensive, or something that you feel should not be there.

**Ms. Stoddart:** I mentioned in my submission that we are concerned about the provision of FINTRAC being able to give information to the Communications Security Establishment, CSE, because the CSE is not a law enforcement agency.

What is the difference, you will say? The difference is that when you give personal information to a law enforcement agency, the agency must act upon it in a fairly long time frame or, at some point, dispose of it. There must be some consequence to handling personal information, so our legal processes mean that there is a duty to do something.

In a surveillance agency such as CSE, they simply survey. They put a person under surveillance, and I presume one could do this almost indefinitely. We point out only that FINTRAC is a surveillance agency and it only shares information with another surveillance agency, which, from a privacy point of view, heightens the level of surveillance that Canadians are under.

**Senator Angus:** We understand that, and the regulations will keep that point in mind. We will make those points in terms of comments at third reading. However, I hope you do not think the issue is serious enough that we should stop the bill, do you?

**Ms. Stoddart:** No, I am not saying that you should stop the bill. However, I believe on page 18 of Bill C-25, we suggest that you simply take out the proposed amendment to section 55, subparagraph (3)(f).

Another matter that I can bring to your attention —

**Le sénateur Angus :** C'est l'un des principaux objets des règlements. Une fois qu'une loi est adoptée, les experts doivent pouvoir l'appliquer. Je crois que votre conseil est bon. J'ai pris des notes plus tôt, lorsque vous avez dit que les règlements doivent être étroitement définis, pour prévenir toute possibilité de violation du droit à la vie privée.

**Mme Stoddart :** C'est exact. Il y a également la question de l'importance des dispositions du projet de loi qui seront définies par voie réglementaire. À mesure que la société devient plus complexe, l'État tend à gouverner par règlement. Cette tendance peut réduire le droit à la vie privée. Je vous en ai donné un exemple.

**Le sénateur Angus :** J'ai deux autres choses à dire, dans la même veine que le président. Tout d'abord, nous avons l'intention de poursuivre notre examen. Nous n'avons pas eu la possibilité de terminer notre examen législatif parce qu'il est urgent d'adopter le projet de loi. Nous espérons en avoir fini aujourd'hui avec notre second examen objectif de cette mesure législative.

Toutefois, avant d'aller plus loin, j'aimerais être sûr que vous ne voyez pas d'inconvénient majeur à l'adoption du projet de loi, dans sa forme actuelle, et qu'à votre avis, il ne contient rien qui ne devrait pas y être.

**Mme Stoddart :** J'ai mentionné dans mon mémoire que nous sommes préoccupés par la disposition permettant au CANAFE de communiquer des renseignements au Centre de la sécurité des télécommunications, ou CST, qui n'est pas un organisme d'application de la loi.

Quelle est la différence, me direz-vous? La différence, c'est que lorsque vous communiquez des renseignements personnels à un organisme d'application de la loi, il peut les utiliser pendant une période assez longue, puis doit les détruire à un moment donné. La manipulation de renseignements personnels doit comporter certaines conséquences. Nos processus juridiques imposent l'obligation d'agir d'une certaine façon.

Un organisme de surveillance comme le CST fait simplement de la surveillance. Il contrôle les faits et gestes d'une personne, et je suppose que cela peut se poursuivre indéfiniment. Nous signalons simplement que le CANAFE est un organisme de surveillance et qu'il échange des renseignements avec un autre organisme de surveillance ce qui, dans une optique de protection des renseignements personnels, intensifie la surveillance à laquelle les Canadiens sont soumis.

**Le sénateur Angus :** Nous comprenons cela. Les règlements en tiendront compte. Nous mentionnerons ces éléments à l'étape de la troisième lecture. Nous espérons cependant que vous ne trouvez pas ces questions assez graves pour empêcher l'adoption du projet de loi. Est-ce bien le cas?

**Mme Stoddart :** Non, cela n'empêche pas l'adoption du projet de loi. Toutefois, nous proposons de supprimer la modification proposée à l'article 55, alinéa (3)f), à la page 18 du projet de loi C-25, je crois.

Il y a une autre question que je voudrais porter à votre attention...

**The Chairman:** Sorry, commissioner, let us deal with one issue at a time. It is page 18, which paragraph?

**Ms. Stoddart:** If you read in the English version, to the left, it is the first full paragraph, subparagraph (3)(f), Mr. Chairman.

**The Chairman:** Please read it.

**Ms. Stoddart:** It reads:

The Communications Security Establishment, if the Centre also determines that the information is relevant to the mandate of the Communications Security Establishment referred to in paragraph 273.64(1)(a) of the *National Defence Act*.

**The Chairman:** You are proposing that is unnecessary?

**Ms. Stoddart:** That is right.

**Senator Goldstein:** Thank you for speaking with us again. It is always refreshing to have you testify, and we appreciate it.

Many of us are at least as much concerned, and perhaps more concerned about privacy, than we are about economics. Throughout our hearings on Bill C-25 — and before Bill C-25 was introduced, in our general inquiry before the bill was drafted — we were wary of the interference with privacy rights of Canadians.

We have now gone further to talk about politically exposed persons. We are now interfering with the privacy rights of Canadians and everyone else who is politically exposed in a definition spiral which, even to lawyers, is rather overwhelming. It includes not only family, but virtually, friends and acquaintances, people with whom one might have had contact at some time in the past. The definition is huge.

Regarding the references to regulations, which we have not seen, although technically the chair is perfectly right that regulations cannot change a statute, where an enabling statute provides that persons covered by the act will be determined by regulation, that is not regulation: that is legislation. Some of us are concerned about that as well. We recognize that your mandate is limited. Some of us find that regrettable, but it is what it is.

I want to talk to you only about oversight. Your mandate deals with privacy, and the oversight that you have been given is limited in both object and time. The limitation in terms of object is statutory.

**The Chairman:** Senator Goldstein, if you are referring to a specific provision in the statute, it would be useful for us to have it, to follow your argument.

**Senator Goldstein:** It is the proposed amendment to section 72(2), of the act itself and clause 38 of the bill. It says the Privacy Commissioner “shall review the measures taken by the centre to protect information it receives or collects under this Act.”

**Le président :** Excusez-moi, commissaire, faisons une chose à la fois. Page 18, à quel paragraphe?

**Mme Stoddart :** Dans la version française, c'est le premier paragraphe complet, à droite, alinéa (3)f).

**Le président :** Veuillez le lire, s'il vous plaît.

**Mme Stoddart :** Voici le texte de l'alinéa :

au Centre de la sécurité des télécommunications, si en outre il estime que les renseignements concernent le mandat de ce centre visé à l'alinéa 273.64(1)a) de la *Loi sur la Défense nationale*.

**Le président :** Selon vous, cette disposition est inutile?

**Mme Stoddart :** C'est exact.

**Le sénateur Goldstein :** Je vous remercie d'être revenue nous voir au comité. Il est toujours très agréable de vous écouter.

Beaucoup d'entre nous se soucient au moins autant, sinon plus, de la protection des renseignements personnels que de l'économie. Tout le long de nos audiences consacrées au projet de loi C-25 et avant le dépôt du projet de loi, au cours de notre étude générale sur le sujet, nous nous sommes inquiétés de l'intervention dans la vie privée des Canadiens.

Nous sommes maintenant allés plus loin pour parler d'étrangers politiquement vulnérables. Nous intervenons maintenant dans le droit à la vie privée des Canadiens et de toute autre personne politiquement vulnérable dans le cadre de définitions qui, même pour des avocats, paraissent vraiment excessives. Elles s'étendent non seulement à la famille, mais aussi aux amis et aux connaissances, à des gens avec qui on a peut-être eu des contacts à un moment donné dans le passé. La définition a une énorme portée.

Pour ce qui est des renvois aux règlements, que nous n'avons pas vus, même si le président a raison en principe de dire qu'ils ne peuvent pas modifier la loi, lorsque celle-ci prévoit que les personnes concernées sont déterminées par les règlements, ceux-ci revêtent en fait un caractère législatif. Certains d'entre nous s'inquiètent aussi de cet aspect. Nous sommes conscients du fait que votre mandat est limité, ce que certains d'entre nous trouvent regrettable.

Je voudrais vous parler de surveillance. Votre mandat porte sur la protection des renseignements personnels. Les pouvoirs de surveillance qui vous sont conférés sont limités dans l'objet et dans le temps. La limitation de l'objet est de nature législative.

**Le président :** Sénateur Goldstein, si vous parlez d'une disposition particulière du projet de loi, il serait utile pour nous de savoir laquelle pour être en mesure de suivre votre raisonnement.

**Le sénateur Goldstein :** Il s'agit de l'article 38 du projet de loi, qui modifie le paragraphe 72(2) de la loi. Il dit que le commissaire à la protection de la vie privée « procède à l'examen des mesures prises par le Centre en vue de protéger les renseignements qu'il recueille en application de la présente loi ».



That is limitatively expressed. It does not deal with operations. It does not deal with the manner in which information passed on to others is in turn protected by the others. It does not require the Privacy Commissioner to determine whether FINTRAC, in complying with its contracts with 30-odd other countries, not all of whom have the same privacy laws we do, will assure that the other countries abide by the privacy requirements that we have learned to live with and love.

Are you able to give us any comment and suggestions as to whether your review enablement should be broadened? Notwithstanding your assertion that it is difficult to perform a review every two years, do you consider that the Security Intelligence Review Committee, SIRC, would be a more appropriate agency to perform this review, and whether SIRC should do it at least annually, if not more frequently?

Those are many questions, commissioner.

**The Chairman:** There are four questions. Those will be his four questions. Proceed, commissioner.

**Senator Goldstein:** I have to be elsewhere shortly, in any event.

**The Chairman:** You should answer as many as you can.

**Ms. Stoddart:** It is a marathon. Yes, in the recently handed down report of Mr. Justice O'Connor I believe there is a recommendation that oversight of FINTRAC be done by SIRC.

As it was pointed out in the O'Connor report, we, like the Auditor General, have a limited oversight role. I think that role should continue. We will need to cooperate with the other agencies, but we do not have any problem cooperating with the Auditor General on what we review, so I do not think that is a problem. Other people can look at the national security aspect.

Could our mandate be broader? I suppose it could be, but the term "protection of information" could be interpreted to cover basically the respective privacy rights. If the committee has the time to draft many things you mentioned — for example, whether this information is sent abroad with assurances that it will be treated in the way it would be treated in Canada, issues of the global use of information — that action would be welcome, but that issue arguably could be put under the general term of protecting information.

**Senator Goldstein:** May I continue, more in the form of a statement, I think, than a question?

**The Chairman:** If it is a statement, make it brief because we have six more minutes.

**Senator Goldstein:** I will make it brief, because I have to be elsewhere and others should speak as well.

We find ourselves in the unenviable position of dealing with a piece of legislation that, for a variety of reasons, must be passed quickly. We are in this position frequently, and frequently in the

Cette disposition est exprimée d'une façon restrictive. Elle ne porte ni sur les opérations ni sur la façon dont les renseignements communiqués à d'autres sont protégés par eux. Elle n'exige pas du commissaire à la protection de la vie privée de déterminer si le CANAFE, qui doit se conformer aux ententes conclues avec une trentaine d'autres pays, qui n'ont pas tous la même protection législative des renseignements personnels, veillera à ce que ces pays respectent les exigences de protection de la vie privée que nous connaissons et auxquelles nous tenons.

Avez-vous des observations à formuler sur la question de savoir si vos pouvoirs de surveillance devraient être élargis? Indépendamment de la difficulté dont vous avez parlé de procéder à un examen tous les deux ans, considérez-vous que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, ou CSARS, serait mieux placé pour effectuer cet examen et qu'il devrait le faire au moins une fois par an sinon plus souvent?

Je vous ai posé beaucoup de questions, commissaire.

**Le président :** Vous avez posé quatre questions. Ce sera votre part. Veuillez poursuivre, commissaire.

**Le sénateur Goldstein :** De toute façon, il faut que je parte dans quelques instants.

**Le président :** Commissaire, vous pouvez répondre à autant de questions que vous pourrez.

**Mme Stoddart :** C'est un vrai marathon. Oui, je crois que le juge O'Connor a recommandé dans son récent rapport que la surveillance du CANAFE soit confiée au CSARS.

Le rapport signale que le Commissariat, comme le Bureau du vérificateur général, n'a qu'un rôle de surveillance limité. Je crois que ce rôle devrait être maintenu. Nous aurons besoin de collaborer avec les autres organismes, mais nous ne voyons aucun inconvénient à coopérer avec la vérificatrice générale dans notre examen. D'autres peuvent s'occuper de l'aspect sécurité nationale.

Est-ce que notre mandat pourrait être élargi? Je suppose que ce serait possible, mais l'expression « protection de l'information » pourrait s'étendre au droit à la vie privée. Si le comité a le temps d'élaborer les nombreuses dispositions que vous avez mentionnées — par exemple, l'assurance que l'information communiquée à l'étranger sera traitée de la même façon qu'au Canada et les autres questions relatives à l'utilisation mondiale de l'information —, nous en serions très heureux, mais cette question pourrait sans doute s'inscrire dans le titre général de la protection de l'information.

**Le sénateur Goldstein :** Puis-je poursuivre? En fait, je voudrais faire une déclaration plutôt que de poser une question.

**Le président :** Si vous voulez faire une déclaration, il faudrait qu'elle soit brève parce qu'il ne nous reste que six minutes.

**Le sénateur Goldstein :** Elle sera brève car je suis attendu ailleurs, sans compter que d'autres veulent prendre la parole.

Nous sommes dans une situation peu enviable. Nous devons étudier un projet de loi qui, pour diverses raisons, doit être adopté rapidement. Nous nous retrouverons souvent dans cette situation,

last days of any session. It is a misfortune that legislation of any kind is passed in this kind of framework. I say that publicly because it is time to say it and it is specifically time to suggest to the other place that this place, which is supposed to give a sober second thought to legislation, needs the opportunity to give that sober second thought. Starting next session, I will vote against bills that come to us on the day they are expected to be passed. I find it intolerable and I am not prepared to continue, especially when one deals with legislation of this nature, which may affect adversely the rights of virtually every Canadian.

My last question, commissioner, is about something totally different. Fines are available for non-compliance and they are significant, or they can be significant. Admittedly, there is an appeal procedure to the Federal Court and that assuages many of us because we have confidence in our judicial system. Do you have any comments with respect to that issue? From your perspective, is this power an appropriate sort of power to be accorded to an information-gathering agency?

**Ms. Stoddart:** To the extent that power is needed to encourage compliance with the act, I suppose it is being given. I do not know if there was a history behind this provision of non-compliance with the act.

Almost every statute has some kind of compliance section, as the honourable senator knows.

**Senator Goldstein:** However, no agency that I am aware of, except for securities issues, has the ability to judge non-compliance and to impose fines. The agencies go to court if there is non-compliance. I am talking about a situation where the agency determines itself the compliance or non-compliance with itself and unilaterally imposes fines of a significant nature.

**Ms. Stoddart:** Yes, that is unusual. I believe there is a review provision.

**Senator Goldstein:** Yes, there is.

**Ms. Stoddart:** It is certainly not ideal that the agency be the actor and then the judge. That part is unusual, honourable senator. I would be reassured, perhaps, if it could apply to the Federal Court, or the agency levy the fine and it be tried before the Federal Court. It is an unusual procedure in law and suggests the possibility of less than impartial treatment.

**Senator Harb:** Thank you for your excellent presentation. I will refer to several things in your report to us today. You said that you are not convinced that the case has been made to expand further Canada's anti-money-laundering regime at this time. At the end, you concluded by saying that you hope the committee will consider carefully the necessity in the proportionality of this legislation.

et encore plus souvent dans les derniers jours d'une session. Il est malheureux que des mesures législatives doivent être adoptées dans de telles conditions. Je le dis en public parce qu'il est temps de le dire et surtout de faire savoir à l'autre endroit que le Sénat, qui est censé procéder à un second examen objectif, a besoin du temps nécessaire pour le faire. À partir de la prochaine session, je voterai systématiquement contre les projets de loi qui nous sont transmis le jour même ils doivent être adoptés. Je trouve cela intolérable, et je ne suis pas disposé à continuer, surtout dans le cas de projets de loi de cette nature qui peuvent porter atteinte aux droits de la quasi-totalité des Canadiens.

Ma dernière question, commissaire, porte sur un sujet complètement différent. Le projet de loi prévoit des amendes importantes, ou qui peuvent être importantes, en cas de non-conformité. Il est possible, en principe, de faire appel à la Cour fédérale. C'est un soulagement pour beaucoup d'entre nous, car nous avons confiance dans notre système judiciaire. Avez-vous des observations à formuler à ce sujet? À votre avis, convient-il d'investir d'un tel pouvoir un organisme de collecte de renseignements?

**Mme Stoddart :** Je suppose que ce pouvoir est conféré pour encourager la conformité à la loi. Je ne sais pas si cette disposition se fonde sur des antécédents de non-conformité.

Comme l'honorable sénateur le sait, presque toutes les mesures législatives de cette nature ont des dispositions d'une forme ou d'une autre pour assurer la conformité.

**Le sénateur Goldstein :** Toutefois, à ma connaissance, il n'y a pas d'autres organismes, sauf dans le cas des valeurs mobilières, qui aient à la fois le pouvoir d'établir la non-conformité et d'imposer des amendes. Il s'agit d'une situation dans laquelle l'organisme détermine lui-même s'il y a ou non conformité à ses propres règles, puis décide unilatéralement d'imposer des amendes d'un montant assez considérable.

**Mme Stoddart :** Oui, c'est inhabituel. Je crois qu'il existe une procédure de recours.

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**Mme Stoddart :** Il n'est sûrement pas idéal de permettre un organisme d'être à la fois juge et partie. Cette disposition est inhabituelle. J'aurais probablement préféré qu'il présente une demande à la Cour fédérale ou qu'il impose l'amende et que la Cour fédérale ait à se prononcer là-dessus. C'est une façon de procéder qui est inhabituelle en droit et qui crée des risques de partialité.

**Le sénateur Harb :** Je vous remercie pour votre excellent exposé. Je voudrais revenir sur plusieurs points que vous avez mentionnés aujourd'hui. Vous avez dit ne pas être sûr qu'il y ait actuellement des arguments suffisants en faveur de l'expansion du régime de lutte contre le blanchiment d'argent au Canada. Vous avez conclu en disant espérer que le comité examinera sérieusement le principe de proportionnalité dans le contexte du projet de loi.



Two witnesses appeared before you today. They also raised the same sort of concern, that they feel that perhaps we are trying to hit a bug with a two-by-four. I wanted to find out first whether you will be involved in developing the regulations when the government proceeds to that level — whether the government would extend an invitation to you and if they do, whether you will participate in that.

**Ms. Stoddart:** I would be surprised if we were involved in the regulations. You may know, Mr. Chairman and honourable senator, that I have asked, for some time, to be consulted on some of the legislation that has a privacy impact, because we know by the time it arrives in committee stage it is much more difficult to make those changes for the reason your colleague said.

So far, we have not been consulted on this legislation ahead of time. I would think we would be consulted even less on draft regulations. I do not know that consultation has happened.

**The Chairman:** As I have said to all witnesses, we have open terms of reference with respect to this subject matter. We have done an interim report. This is our second view of the legislation itself. We have undertaken to speak to other witnesses because, as Senator Goldstein has pointed out, we are concerned about the ambit of the regulations and the guidelines. You heard our response to previous witnesses who are concerned that they have not had an opportunity to see regulations and guidelines or comment on them. There is a due process to do that. We do not want to interfere with that due process, but certainly if you felt that there was a serious clog or an egregious problem with those regulations, we would like you to refer that problem to our committee. If we consider that matter to be substantive we will try to readdress it.

However, I want the public to understand that there is a huge public interest question here and we are trying to balance the various interests as best we can. I think you should understand, commissioner, that we are not perfect, we do not want the perfect to drive out the good, but we are here to continue to monitor the situation because we understand that this legislation is different. It gets into the private sector in a way that it has not before and we want to make sure that it works.

**Senator Eyton:** I have a supplementary question to note that both Senator Harb and I are members — and this may be a small help to you in your representations — of something called the Joint Committee on the Scrutiny of the Regulations. In effect, the concern of the committee — and it is the House of Commons and the Senate working together — is to see that regulations are drafted and processed properly, are consistent with the enabling legislation and, in particular, the regulations do not exceed the authority given by the regulation. The committee has excellent staff. Senator Harb and I and the others listen carefully to

Deux témoins ont comparu avant vous aujourd'hui. Ils nous ont également fait part de préoccupations du même ordre. Ils ont l'impression que nous utilisons une massue pour tuer une fourmi. Je voudrais tout d'abord savoir si vous participerez à l'élaboration des règlements, une fois que le gouvernement sera passé à cette étape. Le gouvernement vous invitera-t-il à participer et, s'il le fait, accepterez-vous?

**Mme Stoddart :** Je serais surprise que le gouvernement me demande de participer à l'élaboration des règlements. Vous savez peut-être, monsieur le président et honorable sénateur, que j'ai demandé depuis un certain temps à être consultée au sujet des mesures législatives ayant des répercussions sur la vie privée. Nous savons en effet que lorsqu'un projet de loi arrive à l'étape de l'étude en comité, il est beaucoup plus difficile d'y apporter des changements, pour les raisons que votre collègue a mentionnées.

Jusqu'ici, le Commissariat n'a pas été consulté au préalable au sujet de ce projet de loi. Il est encore moins probable qu'il soit consulté sur le projet de règlement. À ma connaissance, il n'y a eu aucune consultation de ce genre.

**Le président :** Comme je l'ai dit à tous les témoins, nous avons un mandat ouvert sur le sujet du projet de loi. Nous avons déjà produit un rapport provisoire. C'est la deuxième fois que nous examinons cette mesure législative. Nous avons décidé d'en discuter avec d'autres témoins car, comme le sénateur Goldstein l'a signalé, nous nous inquiétons de la portée possible des règlements et des lignes directrices. Vous avez entendu notre réponse aux témoins précédents qui étaient préoccupés par le fait qu'ils n'ont pas eu l'occasion de voir ou de commenter les règlements et les lignes directrices. Il y a un processus à suivre pour le faire. Nous ne voulons pas intervenir dans ce processus, mais si vous avez l'impression que les règlements posent un problème sérieux, nous aimerions beaucoup que vous le signaliez au comité. Si nous jugeons le problème assez important, nous nous efforcerons de rouvrir le dossier.

Toutefois, je veux que notre auditoire comprenne qu'une très importante question d'intérêt public est en jeu ici et que nous essayons de notre mieux d'équilibrer les différents intérêts. Vous comprendrez, commissaire, que nous ne sommes pas parfaits et que nous ne voulons pas risquer de perdre l'essentiel en essayant de faire mieux. Mais nous continuerons à suivre la situation parce que nous sommes conscients que ce projet de loi est différent. Il intervient dans le secteur privé beaucoup plus que ne le fait la loi actuelle. Nous voulons donc nous assurer qu'il marchera.

**Le sénateur Eyton :** Je voudrais ajouter que le sénateur Harb et moi-même sommes membres — cela vous sera peut-être d'un certain réconfort — de ce qu'on appelle le Comité mixte d'examen de la réglementation. Le comité, où siègent à la fois des députés et des sénateurs, a pour rôle de s'assurer que les règlements sont élaborés et rédigés adéquatement, sont compatibles avec la loi qui les autorise et, en particulier, qu'ils n'outrepassent pas les pouvoirs prévus. Le comité dispose d'un excellent personnel. Le sénateur Harb, moi-même et les autres membres écoutons attentivement ce que disent les membres du personnel. Nous



whatever the staff says. We will keep note of your observations today, and I think we may be of some assistance to you.

**Ms. Stoddart:** Thank you. Yes, I know you are interested in this question.

**Senator Harb:** My final question deals with the database. I understand a number of countries each have signed onto this international agreement. Each one of those countries will have a database where all this information will go into the database. Analysts will look at all the information and make decisions in terms of where they will take what file to whom.

To access that particular database, for example, your jurisdiction deals with information that is pertinent to Canadian citizens. Do you have any control if say, for example, another country that is a member of the same kind of organization was able to obtain information on Canadian citizens through their end and maybe pass them to a third party? How do we control that? It is an international system of sorts, whereby we want to capture the bad guys. One would suppose at some point in time someone will have access to the whole international database. Is anyone trying to figure out who gets where and when in terms of information and how we manage that trans-border access mainly?

**Ms. Stoddart:** My understanding is that there will be not one international database, but national databases and through memorandums of understanding — I gather there are several already — there will be an exchange of information on agreed terms. Canada, that is, FINTRAC for Canada, can decide the terms and conditions on which it gives out information from our Canadian database.

**Senator Harb:** It is conceivable that you give a password to someone else saying, go ahead, this is part of the agreement between us and you so if you want the information you can go into our database and we will go into your database. Is that situation conceivable?

**Ms. Stoddart:** You will need to ask an expert on that, but my understanding is no, they do not give other people passwords. They give the information that is requested. In fact, we performed an audit of the Canadian Border Services Agency last spring and they do not let other parties romp through their databases with their password. No, they have an agreement whereby they exchange information.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** My question is more specific. It seems we have given up on improving this bill. So I wonder how we compare to other countries. Do all OECD countries have money laundering legislation that is so far-reaching and that opens the door as widely on individual privacy? How do we compare to the average of these countries? When we try to

avons pris note de vos observations d'aujourd'hui. Je crois que nous pourrions vous aider dans une certaine mesure le moment venu.

**Mme Stoddart :** Je vous remercie. Oui, je sais que vous vous intéressez à cette question.

**Le sénateur Harb :** Ma dernière question porte sur la base de données. Je crois savoir qu'un certain nombre de pays ont ratifié cette entente internationale. Chacun aura une base de données où seront versés tous les renseignements. Les analystes examineront l'ensemble de l'information et décideront où placer chaque dossier et qui y aura accès.

Pour accéder à cette base de données particulière, votre administration, par exemple, s'occuperait des renseignements concernant les citoyens canadiens. Aurez-vous votre mot à dire si un autre pays membre de la même organisation peut accéder aux renseignements des citoyens canadiens et peut-être les transmettre à des tiers? Comment exercer un contrôle sur une situation de ce genre? C'est en quelque sorte un système international dans lequel nous voulons inscrire des renseignements sur les personnes soupçonnées d'activités criminelles. On peut supposer qu'à un moment donné, quelqu'un pourrait avoir accès à l'ensemble de la base de données internationale. Y a-t-il quelqu'un qui contrôle les différents accès et qui gère la communication transfrontalière des renseignements?

**Mme Stoddart :** Si j'ai bien compris, il n'y aura pas une seule base de données internationale, mais un ensemble de bases de données nationales entre lesquelles des renseignements sont échangés selon des conditions convenues dans des protocoles d'entente. Je crois que plusieurs de ces protocoles existent déjà. Le CANAFE, agissant au nom du Canada, doit décider des conditions de communication de l'information contenue dans la base de données canadienne.

**Le sénateur Harb :** Est-il concevable qu'on donne un mot de passe aux représentants d'un autre pays avec lequel nous avons une entente en leur disant d'aller chercher dans notre base de données les renseignements dont ils ont besoin et qu'en contrepartie, nous ayons accès à la base de données de l'autre pays? Est-ce concevable?

**Mme Stoddart :** Il faudrait poser la question à un expert, mais, à ma connaissance, on ne donne pas de mots de passe à d'autres. On leur communique simplement l'information demandée. Nous avons en fait procédé à une vérification à l'Agence des services frontaliers du Canada le printemps dernier. L'Agence n'accorde à aucune partie extérieure l'accès à ses bases de données. Non, les ententes conclues prévoient un simple échange d'information.

[Français]

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Ma question est plus spécifique. Il semblerait qu'on a abandonné la partie visant à améliorer le projet de loi. Je me demande comment on se compare par rapport aux autres pays. Est-ce que c'est une pratique générale des pays de l'OCDE d'avoir une loi sur le blanchiment d'argent qui va aussi loin et qui ouvre la porte aussi grande dans la vie de chacun, ou

measure the degree of freedom we enjoy, we often compare Canada to other countries having similar traditions.

You attend all these international conferences. In your experience, does this bill go further than the legislation in European countries and Australia who are faced with the same issues?

**Ms. Stoddart:** This is a good question. Unfortunately, I am not aware of any changes in the practices of the agencies responsible for the control of money laundering and terrorism financing and my office did not have an opportunity to make comparisons. As I understand it, the report that was published said that Canada has adequate legislation. This means we have strong provisions to protect against money laundering, but do we have an adequate protection of people's privacy? We can probably say it is better than it is in some other countries. As you know, however, these two don't necessarily go hand in hand.

We can be proud of Canada's international reputation for protecting personal information.

**Senator Hervieux-Payette:** By agreeing to this bill, we will damage our previous image.

The chairman asked you earlier if there is something in this bill that needs to be reviewed further or if you think we can live with that. Regulations will not specify how far we can go. It is in the bill. Regulations will only state how this will be done. You will recall my concerns about Canadian credit card transactions processed in the United States and accessed by US intelligence agencies. This is similar. Are we going to start sharing personal information with a select group of agencies in foreign jurisdictions?

**Ms. Stoddart:** Given the scope of this bill, I guess we will be sharing more information on more activities and more individuals. This is why we say that proportionality is important. There is no evidence that changing the legislation this way will help us deal with a problem that remains vague, important of course, but vague. This problem cannot be quantified.

**Senator Hervieux-Payette:** I agree with you that Canadians are not aware of the degree to which this can intrude on their privacy, particularly with these new provisions. What can you suggest to make Canadians aware of this scrutiny? Of course, not every one is involved in money laundering. In order to launder money, you have to be part of a criminal organization. However, if we have to scrutinize the actions of 34.5 million Canadians because, say, 500 people are laundering money, then more than 34 million people are being scrutinized for no reason at all. I am concerned

est-ce qu'on se situe dans la bonne moyenne? Souvent, quand on essaie de mesurer le degré de liberté dont on jouit, on se compare à des pays qui ont à peu près les mêmes traditions que nous.

Selon vous, qui allez à ces conférences internationales, est-ce que cette loi va beaucoup plus loin que celles des pays européens ou de l'Australie, qui sont confrontés aux mêmes difficultés que nous?

**Mme Stoddart :** C'est une très bonne question, mais malheureusement, je n'ai jamais vu de changement des pratiques des agences pour contrôler le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, et mon bureau n'a pas pu comparer l'un par rapport à l'autre. Si je comprends bien, le rapport qui a été fait, dit que le Canada a une législation adéquate. Il faut donc croire que du point de vue de la protection contre le blanchiment d'argent, c'est assez fort. Est-ce que cela veut dire qu'on a une bonne protection des renseignements personnels? On pourrait peut-être dire qu'elle est meilleure que dans d'autres pays. Mais les deux ne vont pas nécessairement de pair, comme vous le savez.

On peut se réjouir que le Canada soit reconnu internationalement parmi les meilleurs pays pour la protection des renseignements personnels.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** En adoptant ce projet de loi, on fait un dommage à notre image antérieure.

Le président vous a demandé tantôt s'il y a quelque chose qui nécessiterait de repenser et de revoir cela un peu plus en profondeur ou si vous vous dites qu'on peut vivre avec cela. Ce n'est pas la réglementation qui va dire jusqu'où on va aller. Ce n'est pas dans la réglementation, c'est dans la loi. La réglementation va juste être dans la façon de la réaliser. Vous vous souvenez de mes inquiétudes concernant les cartes de crédit canadiennes traitées aux États-Unis et qui ont accès aux services de renseignements américains. Je le mets dans le même ordre d'idée : est-ce qu'on va commencer, nous aussi, à transmettre à un club sélect des renseignements personnels sur les gens à des juridictions étrangères?

**Mme Stoddart :** J'imagine que par la portée de ce projet de loi, on va probablement transmettre plus de renseignements sur un plus grand nombre d'activités, un plus grand nombre d'individus. C'est pourquoi on dit que la proportionnalité est très importante. On remarque que nulle part, on ne peut dire que changer la loi de cette façon ne nous aidera pas à régler un problème qui demeure quand même assez flou, important mais flou; on ne peut pas chiffrer ce problème.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Je pense, comme vous, que la population canadienne ne sait pas très bien le degré d'intrusion qu'on a dans leur vie, surtout avec cette nouvelle loi. Qu'est-ce que vous nous suggériez pour que les Canadiens sachent à quel point ils vont être scrutés sous la loupe? C'est certain que ce n'est pas tout le monde qui fait du blanchiment d'argent. Pour blanchir de l'argent, il faudrait faire partie du monde criminel. Si la grande majorité des Canadiens, environ 34,5 millions de personnes sont sous la loupe à cause d'une infime proportion de Canadiens —

when so many Canadians are scrutinized because of such a small number of individuals.

**Ms. Stoddart:** I share your concerns. This is why I said that I am pleased with this specific provision that will allow our office to check on the activities of such a powerful agency which can control the transactions of millions of Canadians, in order to ascertain that there is an adequate protection of personal information and to report to Parliament within three months. This is over and above what we do under the Privacy Act. I hope this will give us an opportunity to educate the Canadian public and to engage in other discussions on the balance or proportionality of these measures, their impact and the threats we're trying to deal with.

**Senator Hervieux-Payette:** Personally, I think we need a two-year review period. We will give you the resources to do it. I believe five years is too long. We should not let this excessive collection of information go on and expose people to more intrusiveness than is required then wait five years to correct the situation.

**Ms. Stoddart:** In the technological cycle, five years is a very long time. Nowadays, technologies are outdated after six months. Of course, if we have adequate resources, we can report to Parliament every two years.

[English]

**The Chairman:** I think you will see from the questioning, commissioner, that this committee is seized with your agenda, which is privacy. We want to balance the public interest in terms of getting at this illicit crime and, at the same time, protecting the privacy of individuals as best we can.

We take seriously what you have said about your under-financing. Senator Angus and I represent both sides of the Senate, so we are unanimous about this. We will make our best efforts to see if we can obtain additional funding, because we do not like to give a mandate to enforce privacy without having the finances to do so.

When I look at proposed amendments to section 72, to which Senator Goldstein referred, this provision is cast a bit more narrowly than we would have suggested. We suggested a much broader surveillance under SIRC, which we will deal with shortly. The section says, "to protect information it receives or collects."

I asked the minister this question and I want to review it with you so you will understand it. We told the minister that he needs to be the first point of concern about the privacy of individuals, and he accepted that responsibility as the Minister of Finance.

admettons que ce soit 500 personnes, qui procéderaient au blanchiment d'argent — on serait 34 millions à être scrutés pour rien. Ce qui m'embête un peu, c'est que pour un très petit nombre, on met tout le monde sous le même chapeau.

**Mme Stoddart :** Je partage vos préoccupations, c'est pourquoi j'ai dit que j'accueillais très favorablement ces dispositions particulières qui nous donnent le devoir d'aller à une agence aussi puissante qui regarde les transactions de tant de millions de Canadiens pour voir si la protection des renseignements personnels est adéquate et de faire rapport au Parlement dans les trois mois suivant la fin de nos travaux. C'est en complément de la Loi sur la protection des renseignements personnels. J'espère que ce sera une occasion pour éduquer le public canadien et offrir une possibilité pour d'autres discussions sur l'équilibre ou la proportionnalité entre ces mesures, leur impact, et les dangers qu'on essaie de contrer.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Personnellement, je maintiens qu'une période de deux ans est nécessaire. On vous donnera les ressources pour le faire. Je pense qu'une période de cinq ans serait trop longue. Il ne faut pas exagérer dans la cueillette d'informations et exposer la population à des intrusions non nécessaires puis attendre cinq ans avant de corriger la situation.

**Mme Stoddart :** Dans le cycle de vie technologique, un délai de cinq ans, c'est très long. Aujourd'hui, les technologies tombent en désuétude en six mois. Évidemment, si on avait les ressources nécessaires, on pourrait déposer un rapport public au Parlement tous les deux ans.

[Traduction]

**Le président :** Commissaire, vous aurez constaté, d'après les questions posées, que les membres du comité connaissent bien votre souci de protéger la vie privée des Canadiens. Nous essayons de trouver un certain équilibre dans l'intérêt public, de façon à pouvoir nous attaquer à ces activités criminelles tout en protégeant dans la mesure du possible les renseignements personnels des gens.

Nous prenons au sérieux ce que vous avez dit au sujet du manque de ressources de votre Commissariat. Le sénateur Angus et moi-même représentons les deux côtés du Sénat. Or nous sommes du même avis à cet égard. Nous ferons de notre mieux pour que vous obteniez des fonds supplémentaires. Nous ne voudrions pas vous confier un mandat sans vous donner les moyens financiers de vous en acquitter.

Lorsque je regarde les modifications proposées à l'article 72, que le sénateur Goldstein a mentionnées, cette disposition semble être formulée d'une façon plus étroite que nous ne l'aurions voulu. Nous avions proposé une surveillance beaucoup plus étendue par le CSARS, auquel nous reviendrons sous peu. La disposition dit : « en vue de protéger les renseignements qu'il recueille ».

J'ai posé la question au ministre. J'aimerais maintenant l'examiner avec vous pour que vous compreniez la situation. Nous avons dit au ministre qu'il devait être le premier responsable de la protection des renseignements personnels des gens. Il a accepté cette responsabilité à titre de ministre des Finances.



In addition, as you know, Canada is now taking on the leadership of the Financial Action Task Force, which is the international task force responsible for this area. It is the belief of the staff and senators who have looked at this area that we are leading the OECD nations in terms of insisting on privacy. This is a work in progress.

Having said that, we look at the various checks on privacy. First is the minister's undertaking. Second, the ministry is here itself and it is responsible. Third, FINTRAC, the agency itself, will be sensitive to these concerns because it is mandated in the act. There will be a five-year review of FINTRAC, which we have mandated. We have also mandated — and I know you are unhappy with that, but we thought it was important — a two-year review, which gives you broad powers, but in addition to that, you have spot-check powers and extraordinary powers. You have confirmed that today. We heard that yesterday from Robert Marleau, one of your interim predecessors. The Senate's Committee of the Whole talked with him about access to information.

He assured us that you had strong powers for extraordinary spot checks. We think that we have all those checks, but in addition, the committee remains open to receive information from you or any of these agencies as to their concern about privacy. It is foremost in our minds. We need to serve the public interest as well, so we are trying to balance both those interests, as we do in Parliament.

We want to thank you very much for your evidence. We took your letters seriously. As Senator Angus pointed out earlier, based on your letters, we were instrumental in achieving an amendment to the act that gave the Privacy Commissioner these additional powers. We will deal with another check, I hope, when we go through clause by clause consideration, but I can tell you that this file is open, a work in progress, and we are doing the best we can.

We do not want the perfect to drive out the good, and we are working on that. We want to provide legislation that is workable, doable and protects the public interest.

There is no confusion in most of our minds. This problem is large and growing. To have a productive economy and to attract investment, both domestically and internationally, we must ensure that people feel that our economy is safe and sound. We want to be proportional about that side as well.

We are prepared to hear from you anytime through letters to the staff, because your work is important to our work. We thank you and your staff.

De plus, comme vous le savez, le Canada assume maintenant la direction du Groupe d'action financière, qui est le groupe de travail international chargé de ce domaine. Les sénateurs et les membres du personnel qui ont examiné la question sont d'avis que le Canada se classe premier parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est d'insister sur la protection de la vie privée. C'est un domaine en pleine évolution.

Cela étant dit, nous examinons les différents moyens de contrôle de la protection de la vie privée. Premièrement, nous avons l'engagement du ministre. Deuxièmement, les représentants du ministère sont ici et assument la responsabilité. Troisièmement, le CANAFE se montrera sensible à ces préoccupations parce que la loi lui en donne le mandat. Sur notre initiative, le projet de loi prévoit un examen du CANAFE tous les cinq ans. Nous avons également prévu — je sais que vous n'en êtes pas trop satisfaite, mais nous avions l'impression que c'était important — un examen tous les deux ans, qui vous confère d'assez vastes pouvoirs. De plus, vous êtes autorisée à procéder à des inspections ponctuelles et disposez de pouvoirs extraordinaires. Vous l'avez confirmé aujourd'hui. Nous l'avons appris hier de Robert Marleau, qui a déjà occupé votre poste à titre provisoire. Le comité plénier du Sénat a discuté avec lui de la question de l'accès à l'information.

Il nous a donné l'assurance que vous avez d'importants pouvoirs en matière d'inspections ponctuelles. Nous avons donc tous ces moyens de contrôle. De plus, le comité est disposé à recevoir de vous et des autres organismes intéressés des renseignements concernant la protection de la vie privée. Cette question reste pour nous très importante. En même temps, nous devons servir l'intérêt public. Nous essayons donc d'équilibrer ces intérêts, comme nous le faisons au Parlement.

Nous vous sommes très reconnaissants de votre témoignage. Vous prenez votre travail très au sérieux. Comme le sénateur Angus l'a signalé, vos lettres ont joué un rôle de premier plan dans l'adoption d'un amendement qui donne ces pouvoirs supplémentaires à votre Commissariat. Nous parlerons d'autres moyens de contrôle, je l'espère, lorsque nous passerons à l'étude article par article. Je répète cependant que ce dossier reste ouvert, que nous y travaillons et que nous faisons de notre mieux.

Comme on dit, le mieux est l'ennemi du bien. Nous ne voulons donc pas laisser le mieux prendre le pas sur le bien. Nous y travaillons. Nous voulons adopter une mesure législative pratique et réaliste, qui protège l'intérêt public.

Pour l'essentiel, il n'y a aucune confusion à cet égard. Ce problème est important et ne cesse de s'étendre. Pour maintenir la productivité de l'économie et attirer des investissements aussi bien canadiens qu'étrangers, nous devons veiller à ce que notre économie soit sûre et solide. Nous voulons que la proportionnalité s'exerce dans ce domaine aussi.

Nous sommes disposés à vous écouter à n'importe quel moment, si vous voulez bien écrire aux membres du personnel. Votre travail est important pour ce que nous faisons. Merci à vous et à vos collaborateurs.

**Ms. Stoddart:** Thank you very much.

**Mme Stoddart :** Merci beaucoup.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-25, to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 to 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 10 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 30 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 31 to 39 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 40 to 47 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that Bill C-25 be adopted but with the following observations. Let us now consider the following observations. We have a draft. Let me give you a brief explanation. Honourable senators will recall that initially we recommended that SIRC be the supervisory oversight to Parliament. We were told, and we accepted the fact, that the Privacy Commissioner would be more appropriate to do that, which is one of the amendments which the government accepted.

We now hear from Mr. Justice O'Connor in the Arar commission that now they want to revisit that and have SIRC as another check and balance to Parliament. The deputy chair and I have decided to propose to honourable senators a recommendation. Perhaps the deputy chair would read the recommendation.

**An Hon. Senator:** Dispense.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Do honourable senators agree with the observations? Is it agreed that Bill C-25 be adopted with the observations as agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report Bill C-25 at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators.

**Le président :** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il réservé?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 1 à 9 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 10 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 31 à 39 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles 40 à 47 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Est-il convenu d'adopter le projet de loi C-25 avec les observations qui suivent? Nous avons ici l'ébauche de ces observations. Permettez-moi de vous donner une brève explication. Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons recommandé à l'origine que le CSARS assure la supervision au nom du Parlement. On nous a dit — et nous l'avons accepté — que le Commissariat à la protection de la vie privée serait mieux placé pour le faire. C'est l'un des amendements que le gouvernement a acceptés.

Nous apprenons maintenant que le juge O'Connor, de la Commission Arar, voudrait réexaminer cette question et proposer le CSARS comme autre moyen de contrôle pour le Parlement. Le vice-président et moi-même avons décidé de proposer une recommandation aux honorables sénateurs. Est-ce que le vice-président pourrait lire cette recommandation?

**Une voix :** Vous pouvez vous en dispenser.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les honorables sénateurs acceptent-ils les observations? Est-il convenu d'adopter le projet de loi C-25 avec ces observations?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Est-il convenu de faire rapport du projet de loi C-25 à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Je vous remercie, honorables sénateurs.

**Senator Eyton:** I think I have seen three bills go through today, all with observations. Is there some kind of a ticker system or a reminder so that these observations on a periodic basis come up for review and checking?

**Senator Tkachuk:** It depends if they are political or not. Some of them were on division, or highly partisan and not unanimous.

**The Chairman:** One advantage of having senators with some tenure is that we have long memories. We now have in this committee about 15 years of institutional memory of senators who have served on it. When I was on the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, when we issued something, I would bring it back periodically. Let us hear from the clerk.

**Line Gravel, Clerk of the Committee:** They simply stay on the record, so you can go back to it and know that the observation has been made. They can be used.

**Senator Eyton:** I would like things to come up two years from now on a certain date, and then we can review it again.

**Senator Harb:** In the House of Commons, if there is a standing order, the government must respond to every observation after 120 days.

**Senator Hervieux-Payette:** We have said that on a specific date, we want an answer. We did that for things such as bankruptcy. We said to the minister, "You have to be back on a certain day."

**The Chairman:** I have been tracking the Judges Act for a decade, and we are almost back to where we should have been to begin with. We have a voice, and the Senate has one voice. All we can do is keep the issues in mind and keep reminding the Senate when we come to a bill to interject and to make amendments and changes. The Judges Act is becoming better, not worse, but it is still not in good shape. I will not be around for the next quadrennial. I leave it to Senator Hervieux-Payette to follow up on that. Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

**Le sénateur Eyton :** Nous avons vu passer aujourd'hui trois projets de loi accompagnés d'observations. Avons-nous un système de rappel d'une forme ou d'une autre qui nous permette de revoir périodiquement ces observations?

**Le sénateur Tkachuk :** C'est selon qu'elles sont politiques ou non. Certaines sont adoptées avec dissidence, d'autres sont hautement partisans ou ne sont pas unanimes.

**Le président :** Il est avantageux, pour la mémoire institutionnelle, d'avoir des sénateurs qui ont longtemps siégé au comité. Nous avons ici quelque 15 années de mémoire institutionnelle. Lorsque j'étais au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, nous examinions périodiquement les questions notées de cette façon. Voyons ce que notre greffière a à nous dire à ce sujet.

**Line Gravel, greffière du comité :** Les observations restent au compte rendu. Nous pouvons y revenir pour savoir qu'elles ont été faites. Il est possible de s'en servir.

**Le sénateur Eyton :** J'aimerais que ces observations nous reviennent dans deux ans pour que nous puissions les réexaminer.

**Le sénateur Harb :** À la Chambre des communes, il est prévu au Règlement que le gouvernement doit répondre à chaque observation dans les 120 jours.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Nous avons dit que nous voulons une réponse à une date précise. Nous l'avons fait dans le cas de la faillite. Nous avions dit au ministre : « Vous devez revenir à telle date. »

**Le président :** Je suis la Loi sur les juges depuis 10 ans. Nous sommes presque revenus là où nous aurions dû être au départ. Nous avons une voix, et le Sénat en a une. Tout ce que nous pouvons faire, c'est nous souvenir des choses et continuer à rappeler au Sénat, lorsqu'un projet de loi est déposé, d'y apporter les modifications nécessaires. La Loi sur les juges s'améliore, elle n'empire pas, mais elle n'est pas encore parfaite. Je ne serais plus ici pour le prochain examen quadriennal. Je laisse au sénateur Hervieux-Payette le soin de suivre cette affaire. Merci, honorables sénateurs.

La séance est levée.



**Thursday, December 7, 2006***Royal Canadian Mounted Police:*

Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations;  
Denis Constant, Chief Superintendent, Director General, Financial Crime;  
Richard Reynolds, Director, National Security Operations Branch.

*Canadian Bar Association:*

Simon Potter, Past President;  
Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*Federation of Law Societies of Canada:*

Kenneth G. Nielsen, Q.C., Chair, Committee on Anti-Money Laundering;  
Jim Varro, Policy Counsel.

*Canadian Life and Health Insurance Association:*

Jean-Pierre Bernier, Vice President and General Counsel.

**Wednesday, December 13, 2006***Certified General Accountants Association of Canada:*

Everett Colby, Chair, CGA-Canada Tax and Fiscal Policy Committee.

*Credit Union Central of Canada:*

Gary Rogers, Vice President, Financial Policy.

*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Jennifer Stoddart, Commissioner;  
Hedy Kirkby, Legal Counsel;  
Carman Baggaley, Senior Policy Analyst.

**Le jeudi 7 décembre 2006***Gendarmerie royale du Canada :*

Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales;  
Denis Constant, surintendant principal, directeur général, criminalité financière;  
Richard Reynolds, directeur, sous-direction des opérations en matière de sécurité nationale.

*Association du Barreau canadien :*

Simon Potter, président sortant;  
Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada :*

Kenneth G. Nielsen, c.r., président, Comité sur le blanchissement d'argent;  
Jim Varro, avocat en politiques.

*Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes :*

Jean-Pierre Bernier, vice-président et conseiller juridique.

**Le mercredi 13 décembre 2006***Association des comptables généraux accrédités du Canada :*

Everett Colby, président, Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire de CGA-Canada.

*Centrale des caisses de crédit du Canada :*

Gary Rogers, vice-président, Politiques financières.

*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Jennifer Stoddart, commissaire;  
Hedy Kirkby, conseillère juridique;  
Carman Baggaley, analyste principal en politique.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, December 6, 2006**

The Honourable James Michael Flaherty, P.C., M.P., Minister of  
Finance.

#### WITNESSES

**Wednesday, December 6, 2006**

*Department of Finance Canada:*

Serge Dupont, Assistant Deputy Minister;  
Diane Lafleur, Director;  
Lynn Hemmings, Chief, Financial Sector Division.

*Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada  
(FINTRAC):*

Glynnis French, Deputy Director, Strategies and Partnerships;  
Yvon Carrière, Senior Counsel;  
James Butcher, Assistant Director, Regional Operations and  
Compliance.

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Nicolas Burbidge, Senior Director;  
Keith Martin, Director.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mercredi 6 décembre 2006**

L'honorable James Michael Flaherty, C.P., député, ministre des  
Finances.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 6 décembre 2006**

*Ministère des Finances Canada :*

Serge Dupont, sous-ministre adjoint;  
Diane Lafleur, directrice;  
Lynn Hemmings, chef, Division du secteur financier.

*Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada  
(CANAFE) :*

Glynnis French, sous-directrice, Stratégies et Partenariats;  
Yvon Carrière, avocat-conseil;  
James Butcher, directeur adjoint, Opérations régionales et  
conformité.

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada :*

Nicolas Burbidge, directeur principal;  
Keith Martin, directeur.

*(Continued on previous page)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Thursday, December 14, 2006

Le jeudi 14 décembre 2006

**Issue No. 13**

**Fascicule n° 13**

**Fifth meeting on:**

Issues dealing with interprovincial barriers to trade

**Cinquième réunion sur :**

Les obstacles au commerce interprovincial

**APPEARING:**

The Honourable Maxime Bernier, P.C., M.P.,  
Minister of Industry

**COMPARAÎT :**

L'honorable Maxime Bernier, C.P., député,  
ministre de l'Industrie

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, P.C. |
| Eyton       | * LeBreton, P.C.       |
| Fitzpatrick | (or Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (or Fraser) | Tkachuk                |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|             |                        |
|-------------|------------------------|
| Biron       | Hervieux-Payette, C.P. |
| Eyton       | * LeBreton, C.P.       |
| Fitzpatrick | (ou Comeau)            |
| Goldstein   | Massicotte             |
| Harb        | Meighen                |
| * Hays      | Moore                  |
| (ou Fraser) | Tkachuk                |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, December 14, 2006  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte and Tkachuk (8).

*In attendance:* June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study on issues dealing with interprovincial barriers to trade. (*For complete text of the order of reference, see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

**APPEARING:**

The Honourable Maxime Bernier, P.C., M.P., Minister of Industry.

**WITNESS:**

*Industry Canada:*

Carole Swan, Senior Associate Deputy Minister.

At 11:05 a.m., Minister Bernier made a statement and together, with the other witness, answered questions.

At 12:25 p.m., the committee continued in camera, pursuant to rule 92(2)e to consider a draft future agenda.

It was agreed that, concerning the study on interprovincial barriers to trade, the Steering Committee will revise the supplementary budget to include, in a first step, travelling in the economic centers of Canada.

It was agreed that, concerning the study on Hedge funds, the committee will pursue the hearings based on a list of possible witnesses to be heard.

It was agreed that concerning Bill C-33, to amend the Income Tax Act, including amendments in relation to foreign investment entities and non-resident trusts, and to provide for the bilingual expression of the provisions of that Act and Bill C-37, to amend the law governing financial institutions and to provide for related and consequential matters, the committee will deal with the matter when it will be referred to the committee.

It was agreed that the possible study on identity theft be postponed.

It was agreed that the Chair enquire about the best possible dates in the New Year for the trip to Washington.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 14 décembre 2006  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte et Tkachuk (8).

*Également présentes :* June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son étude relative aux obstacles au commerce interprovincial. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT :**

L'honorable Maxime Bernier, C.P., député, ministre de l'Industrie.

**TÉMOIN :**

*Industrie Canada :*

Carole Swan, sous-ministre déléguée principale.

À 11 h 5, le ministre Bernier fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 12 h 25, le comité poursuit ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, pour examiner un projet d'ordre du jour.

En ce qui concerne l'étude sur les obstacles au commerce interprovincial, il est convenu que le comité directeur modifiera le budget supplémentaire des dépenses pour y inclure les frais de déplacement vers les centres économiques du Canada.

Pour ce qui est de l'étude sur les fonds de couverture, il est convenu que le comité tiendra d'autres séances d'après une liste de témoins potentiels.

Il est convenu que le comité traitera des projets de loi suivants lorsqu'ils lui seront renvoyés : le projet de loi C-33, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, notamment en ce qui concerne les entités de placement étrangères et les fiducies non résidentes ainsi que l'expression bijuridique de certaines dispositions de cette loi et des lois connexes, et le projet de loi C-37, Loi modifiant la législation régissant les institutions financières et comportant des mesures connexes et corrélatives.

Il est convenu de reporter l'étude possible sur l'usurpation d'identité.

Il est convenu que le président se renseigne sur les meilleures dates pour effectuer un voyage à Washington au cours de la prochaine année.

At 12:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 14, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11 a.m. to examine and report on issues dealing with interprovincial barriers to trade.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Welcome, Minister Bernier and Ms. Swan, to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. Today, we will continue our study on issues dealing with the interprovincial barriers to trade, in particular to the extent that they limit the growth and profitability of affected sectors and the ability of businesses in the provinces, jointly with relevant U.S. states, to form economic regions to enhance prosperity, and measures that can be taken by the federal and provincial governments to facilitate the elimination of interprovincial barriers to enhance trade and develop a national economy. I welcome Canadians from coast to coast to coast as we broadcast live on television and on the internet. Minister Bernier, you will be seen and your words will be heard worldwide.

The topic of interprovincial barriers is important as we seek to develop a prosperous and competitive national economy. Such barriers, in the view of this committee, increase costs to businesses and ultimately for consumers, and might lead to inefficiencies that reduce competitiveness and productivity, on which this committee has done a study. It is essential to make all Canadians more prosperous. Certainly, we need to focus on actions that will enhance competitiveness and productivity and remove internal barriers to trade that are harmful to this goal.

This hearing is most important in the context of *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians* that was made public by the Minister of Finance on November 23, 2006. Two particular policy commitments have particular importance in terms of our study: to foster a strong Canadian economic union by continuing to engage the provinces and territories to enhance internal trade and mobility; and, to work with the provinces to create a common securities regulator, a long-advocated initiative of this committee. Obviously, we are very interested in hearing what you have to say.

The Deputy Chairman of the Committee, Senator Angus, from the province of Quebec, will make introductory remarks.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 14 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner, afin d'en faire rapport, les obstacles au commerce interprovincial.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Bienvenue, monsieur le ministre Bernier et Mme Swan, au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Nous allons poursuivre aujourd'hui notre étude des obstacles au commerce interprovincial, et en particulier de la mesure dans laquelle ils limitent la croissance et la rentabilité des secteurs touchés et la capacité des entreprises des provinces, en même temps que celles des États américains concernés, à constituer des régions économiques pour accroître la prospérité, ainsi que les mesures que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent prendre pour faciliter l'élimination de ces obstacles afin de faciliter les échanges commerciaux et de développer l'économie nationale. Je souhaite la bienvenue aux Canadiens d'un océan à l'autre puisque notre réunion est retransmise en direct à la télévision et sur Internet. Monsieur le ministre, vous allez être vu et entendu à travers le monde.

La question des obstacles au commerce interprovincial est importante alors que nous cherchons à développer une économie nationale prospère et concurrentielle. Ce comité est d'avis que de tels obstacles font augmenter les coûts que les entreprises doivent assumer et qui, au bout du compte, se répercutent sur les consommateurs. Ils peuvent être la cause d'inefficiences réduisant la capacité concurrentielle et la productivité. C'est d'ailleurs là un sujet que ce comité a étudié. Il faut absolument prendre des mesures pour améliorer la prospérité des Canadiens et des Canadiennes. Nous devons bien évidemment nous concentrer sur celles qui amélioreront la capacité concurrentielle et la productivité et qui permettront d'éliminer les obstacles internes au commerce qui nuisent à cet objectif.

La publication par le ministre des Finances le 23 novembre 2006 de *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens* confère la plus haute importance à cette audience. Deux engagements précis en matière de politique ont une importance particulière pour notre étude, soit « favoriser une union économique canadienne plus forte en continuant de collaborer avec les provinces et les territoires afin d'accroître le commerce intérieur et la mobilité de la main-d'œuvre » et « collaborer avec les provinces pour mettre sur pied un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières, » une initiative dont ce comité s'est fait le défenseur depuis longtemps. Nous sommes donc manifestement vivement intéressés à entendre ce que vous avez à dire.

Le vice-président du comité, le sénateur Angus, de la province de Québec, va faire quelques remarques préliminaires.

*[Translation]*

**Senator Angus:** I am very pleased to welcome you to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. We are aware of your reputation for free trade in open markets, and that is why we are particularly happy to see you here today. We are eagerly awaiting comments from the minister, Maxime Bernier, a man from the Beauce with a very solid reputation.

*[English]*

**The Hon. Maxime Bernier, Minister of Industry, Industry Canada:** Thank you. As the Chairman said, this is my first appearance before a Senate committee. It is a privilege to be here and it is important because, as a politician, it is always good to present and answer questions. At the end of the hearings, the committee will produce a report and I know that Senate reports are very useful to politicians and ministers.

I am pleased to provide input to the work of the committee. As senators know, I will meet with my provincial colleagues in February on the Agreement on Internal Trade. I would appreciate a copy of the committee's report before this meeting because it would be very useful.

*[Translation]*

Thank you for those kind words of introduction. I see several experienced people around the table, whether in parliamentary or Senate matters, or even with experience in various areas of business. I am new to federal politics. I have a great deal to learn and will answer your questions and carefully read your report.

I am happy to be here to discuss internal trade and I congratulate you for studying this agreement because it is important for Canada's economic prosperity. As you know, internal trade and international trade are the basis for an open economy and prosperity. Wealth is created when companies from various countries are allowed to trade.

I believe in Mr. Ricardo's theory about the comparative advantages of countries. As you know, Mr. Ricardo is an economist who proved his worth alongside Adam Smith and others. And when there are open economies, prosperity results, and each business specializes in what it knows how to do best. There was an example of this with the free trade agreement, which provided access to the U.S. market. You will no doubt remember this agreement, which was widely supported by Canadians. There was a political debate about it, an election that was virtually a referendum, and several weeks and months of debate over the free trade agreement, but after 15 years now, all economists and stakeholders agree that it has brought prosperity to Canada.

*[Français]*

**Le sénateur Angus :** C'est un grand plaisir de vous souhaiter la bienvenue au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Nous connaissons votre réputation pour le libre-échange des marchés ouverts et c'est pourquoi nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir aujourd'hui. Nous attendons avec beaucoup d'impatience les paroles du ministre Maxime Bernier, un Beauceron ayant une très bonne réputation.

*[Traduction]*

**L'honorable Maxime Bernier, ministre de l'Industrie, Industrie Canada :** Merci. Comme l'a dit le président, c'est la première fois que je me présente devant un comité sénatorial. Je suis honoré d'être ici et c'est très important parce que, comme politicien, il est toujours bon d'être présent et de répondre aux questions. À la fin des auditions, le comité publiera un rapport et je sais que les rapports du Sénat sont très utiles pour les politiciens et pour les ministres.

Je suis ravi de contribuer aux travaux du comité. Comme le savent les sénateurs, mes collègues des provinces et moi nous réunissons en février au sujet de l'Accord sur le commerce intérieur et j'aimerais beaucoup disposer d'une copie du rapport du comité avant cette réunion parce qu'il me serait très utile.

*[Français]*

Je vous remercie pour ces beaux mots d'introduction. Je vois plusieurs personnes d'expérience autour de la table soit dans l'arène parlementaire, au Sénat ou ayant l'expérience dans les différents milieux d'affaires. Je suis un nouveau politicien sur la scène fédérale. J'ai beaucoup à apprendre et je vais répondre à vos questions et lire attentivement votre rapport.

Je suis heureux d'être ici pour discuter de l'accord de commerce intérieur et je vous félicite d'étudier cet accord. Puisque cet accord est important pour la prospérité économique du Canada. Comme vous le savez, le commerce intérieur ou le commerce international est la base d'une économie ouverte et de la prospérité. C'est lorsqu'on permet aux entreprises de différents pays d'échanger que l'on crée la richesse.

Je crois à la théorie de M. Ricardo ayant trait aux avantages comparatifs des pays. Monsieur Ricardo, comme vous le savez, est un économiste qui a fait sa preuve avec Adam Smith et d'autres. Et lorsqu'on a des économies ouvertes, on amène la prospérité et chaque entreprise se spécialise dans ce qu'ils savent faire de mieux. On a eu un exemple de cela avec le traité du libre-échange, qui a permis d'avoir accès au marché américain. Vous vous rappellerez certainement de ce traité qui a reçu un appui important de l'ensemble des Canadiens. Il a fait l'objet d'un débat politique, d'une élection presque référendaire et, après plusieurs semaines et mois de débat, lors de l'accord de libre-échange et maintenant après plus que 15 ans, tous les économistes et les intervenants s'accordent pour dire que ce traité amène la prospérité au Canada.

*[English]*

It is my opinion that a well-functioning economic union is critical for Canada, for Canadians and for the prosperity of this country. A well-functioning economic union will attract investment, new technologies, innovation and opportunities. With a well-functioning economic union, Canadians will be able to work, live and prosper anywhere in Canada and businesses will be able to operate across the country without interference. A national approach to eliminating internal trade barriers is important for our future prosperity.

*[Translation]*

In our party's electoral platform, we promised to further develop the economic union and move forward with common standards and common objectives to encourage the provinces to adopt standards that would not impede trade.

In his economic update, my colleague Jim Flaherty was emphatic about a large and strong economic union. One example is the Australian economic union. You have no doubt by now heard comments from experts, because you have been studying this matter for a number of weeks. Australia has a treaty in which the states, in their trade relations, work on a mutual recognition basis.

*[English]*

This is a very important principle. This principle forms the basis of the economic union in Australia. If we can achieve the same kind of principle in Canada, we have our Agreement on Internal Trade. In that agreement, there is a clause asking each province to rely on mutual recognition. In addition, Alberta and British Columbia signed an agreement a couple months ago. It is a very complex, complete and global agreement. It is based on the principle of mutual recognition.

I think it is something we can learn at the federal level, and it is very important to be sure that the relationship between provinces will be as efficient as possible.

*[Translation]*

Mutual recognition is an important principle from the economic standpoint because it allows competition. As Senator Angus said just now, I believe in the free market and in competition between economic entities. Mutual recognition allows a company in Montreal to sell its products in Toronto or Vancouver on the basis of a set of uniform rules, the rules of the province in question, and which are normally recognized by other jurisdictions. This means that a business headquartered in Montreal can sell its products in Vancouver by following only one set of regulations rather than two or three sets of different recommendations. If a business headquartered in Vancouver wants to sell its products across Canada, it need only follow the rules of its head office in Vancouver.

*[Traduction]*

Je suis d'avis qu'une union économique fonctionnant bien est essentielle pour le Canada, pour les Canadiens et pour la prospérité de ce pays. Elle attirera les investissements, les nouvelles technologies, favorisera l'innovation et fera apparaître des possibilités. Grâce à une union économique fonctionnant bien, les Canadiens seront en mesure de travailler, de vivre et de prospérer n'importe où au Canada et les entreprises pourront œuvrer dans tout le pays sans interférence. Il est important, pour notre prospérité à venir, que nous adoptions une approche nationale à l'élimination des obstacles au commerce intérieur.

*[Français]*

Dans le programme électoral de notre parti, nous nous sommes engagés à développer davantage l'union économique et à faire progresser les normes communes et les objectifs communs pour inciter les provinces à adopter les normes qui ne soient pas à l'encontre du commerce.

Également, lors de sa mise à jour économique, mon collègue Jim Flaherty a mis l'emphase sur une union économique importante et forte. J'aimerais citer en exemple de l'union économique de l'Australie. Vous avez certainement eu des commentaires d'experts, puisque cela fait quelques semaines que vous étudiez cette problématique. L'Australie a un traité qui fait en sorte que les États, dans leurs échanges commerciaux, se basent sur la reconnaissance mutuelle.

*[Traduction]*

C'est un principe très important. Il est à la base de l'union économique en Australie. Si nous pouvons adopter le même type de principe au Canada, nous avons notre accord sur le commerce intérieur. Cet accord comporte une disposition demandant à chaque province de s'en remettre à la reconnaissance mutuelle. De plus, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont signé une entente il y a quelques mois. Elle est très complexe, complète et globale. Elle repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle.

Je crois que c'est là quelque chose que nous pouvons apprendre à un niveau fédéral, et il est très important de nous assurer que les relations entre les provinces seront aussi efficaces que possible.

*[Français]*

La reconnaissance mutuelle est un principe important du point de vue économique puisqu'il permet la compétition. Comme l'a bien dit tout à l'heure le sénateur Angus, je crois au libre marché et à la compétition entre les entités économiques. La reconnaissance mutuelle permet à une entreprise établie à Montréal de vendre ses produits à Toronto ou à Vancouver en suivant un ensemble de règles uniformes, qui sont celles de sa province d'origine et sont normalement reconnues par les autres juridictions. Cela fait en sorte qu'une entreprise, qui a son siège social à Montréal, peut vendre ses produits à Vancouver en respectant une seule série de réglementations et non pas deux ou trois séries de recommandations différentes. Une entreprise ayant un siège social à Vancouver, si elle désire vendre ses produits à travers le Canada, va suivre les règles de son siège social à Vancouver.



This makes competition possible because products made by companies in Vancouver that are sold in Montreal, and Montreal products sold in Montreal within the province follow two different rules. Thus mutual recognition allows, in the various jurisdictions — and here I am using the example of Quebec — for two companies to sell products in Quebec by following two sets of different standards, namely the standards at their own head office. Such a situation places regulators in competition with one another. Competition gives us better standards. Companies put regulators in competition with one another because, if they are completely free, they can choose where to locate their head office and hence choose which set of rules they believe is most appropriate for their economic growth.

This is different from harmonization. If I compare the concept of competition to that of a monopoly — harmonization is a monopoly — only one rule will apply for all businesses, no matter where they operate. This concept is not quite as consistent with the economic theory of the free market. That is why the economic community has opted for mutual recognition as a basic principle for building the European economic community. The first principle of the concept of mutual recognition is that each country can have distinctive rules because the distinctions are minimal, but they can also lead to harmonization when there are very important safety standards. Thus countries will tend to make their rules consistent. Mutual recognition allows for harmonization, but does not require harmonization at any cost.

[English]

What is the role of the federal government in this regard? Last September, I had the privilege of attending my first federal-provincial meeting in Halifax with my colleague in charge of the Agreement on Internal Trade. The provinces play the most important role because it is in their jurisdiction. Our role is to push this idea of more cooperation and more freedom among the provinces.

After our meeting in Halifax, the provinces and the federal government issued a press release with an agreement that before April 1, 2009, we will have labour mobility in this country. I am proud of that accomplishment. That means that a nurse in Montreal will be able to work in Toronto or in Vancouver without having the obligation to take other tests or exams.

This initiative will take a long time. That is why it will come into force before April 1, 2009, because each province must have discussions with each other. In addition, in Canada we have more than 400 regulatory bodies in charge of regulation for people, such as nurses and doctors. All of the professions in Canada are

Je dis que cela permet la compétition parce que les produits d'entreprises de Vancouver vendus à Montréal, et les produits de Montréal vendus à Montréal sur le terrain, respectent deux règles différentes. Donc, la reconnaissance mutuelle permet, dans des juridictions données — ici, je donne l'exemple du Québec —, que deux entreprises peuvent vendre des produits au Québec en respectant deux ensembles de normes différentes, c'est-à-dire les normes de leur propre siège sociale. Cette situation fait en sorte que cela met les régulateurs en compétition. Grâce à la compétition nous avons de meilleures normes. Les entreprises mettent les régulateurs en compétition puisque, si elles sont complètement libres, elles peuvent choisir le siège social de leur activité et ainsi choisir l'ensemble de règles mieux appropriées pour leur croissance économique.

C'est différent de l'harmonisation. Si je compare le concept de compétition versus celui du monopole — l'harmonisation est un monopole —, une seule règle va s'appliquer pour toutes les entreprises, peu importe où elles évoluent. C'est un concept qui est moins en ligne avec la théorie économique de libre marché. C'est pour cette raison que la communauté économique a choisi la reconnaissance mutuelle comme principe de base pour bâtir la communauté économique européenne. Dans le concept de reconnaissance mutuelle, le premier principe, chaque pays peut reconnaître des règles qui lui sont distinctes parce que la distinction est minimale, mais aussi, cela peut aller jusqu'à l'harmonisation lorsqu'il y a des normes de sécurité très importantes. Donc, les pays vont uniformiser leurs règles. La reconnaissance mutuelle permet l'harmonisation, mais ne demande pas l'harmonisation à tout prix.

[Traduction]

Quel est le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine? En septembre dernier, j'ai eu le privilège d'assister à ma première réunion fédérale-provinciale à Halifax, avec mon collègue responsable de l'Accord sur le commerce intérieur. Les provinces ont joué le rôle le plus important parce que le commerce intérieur relève de leurs compétences. Il nous incombe de promouvoir une plus grande coopération et davantage de liberté entre les provinces.

Après notre réunion de Halifax, les provinces et le gouvernement fédéral ont publié un communiqué de presse indiquant que tous les participants s'étaient entendus pour parvenir, avant le 1<sup>er</sup> avril 2009, à une entente sur la mobilité de la main-d'œuvre dans ce pays. Je suis fier de cette réalisation. Cela signifie qu'une infirmière montréalaise pourra aller travailler à Toronto ou à Vancouver sans devoir subir d'autres tests ou d'autres examens.

La mise en œuvre de cette initiative prendra beaucoup de temps. C'est pourquoi il faut qu'elle débute avant le 1<sup>er</sup> avril 2009 afin que chaque province puisse avoir des discussions avec toutes les autres. De plus, nous comptons au Canada au-delà de 400 organismes de réglementation des activités

regulated. That is the reason this will take time. However, we have a plan in place with the provinces to achieve this goal, and it is the greatest news we came away with from this meeting in Halifax.

[Translation]

The Agreement on Internal Trade goes back to 1995, as you know. Can improvements be made to the agreement? I believe so. The provinces are also aware that improvements need to be made to the agreement. We have no effective mechanism for dispute settlement. The mechanism in the Agreement on Internal Trade does not mention an administrative financial penalty and it is difficult to enforce decisions.

The agreement between Alberta and British Columbia on dispute settlement is one that appears to be stronger, with more teeth, and a better way of ensuring that decisions can be enforced and followed. The provinces have promised over the coming months to examine and consider this agreement as a way of possibly improving the Agreement on Internal Trade.

[English]

In addition, as you know, we achieved a big step in Canada. As I have stated, the agreement between B.C. and Alberta is a big agreement. The most important aspect in that agreement is that it allows other provinces to jump into it if they choose to do so. For example, in Halifax, they told us they wanted to study the possibility of jumping into the agreement. That is a good thing.

We have another agreement in Canada and that is between Ontario and Quebec concerning labour mobility. I think that is a significant agreement.

As the federal Minister of Industry, I am very pleased to see my colleagues from the provinces reach an agreement to ensure that people will be able to work all across the country without any barriers.

What is the contribution of the federal government? As I said, I called my provincial colleagues before the meeting last September to be sure they were in line with our goal. They are in line with the goal to have a more prosperous and free country for trade. That is why we had the meeting last September. We decided to do a follow-up. Usually, you have that kind of meeting once a year or every 18 months. We decided to have a follow-up meeting as soon as possible. The next meeting will be at the beginning of February.

That is good news. Each province will present its action plan in more detail, outlining what we want to achieve before 2009. It will also address our next challenges, such as the dispute settlement

professionnelles, comme c'est le cas pour les infirmières et les médecins. Toutes les professions sont réglementées au Canada. C'est pourquoi cela prendra du temps. Nous avons toutefois adopté un plan avec les provinces pour atteindre cet objectif et ce fut là l'annonce la plus importante à la suite de cette réunion de Halifax.

[Français]

L'accord de commerce intérieur date de 1995, vous le savez. Est-ce qu'il y a des améliorations à apporter à l'accord? Je crois que oui. Les provinces également sont conscientes que des améliorations doivent être apportées à l'accord. Nous n'avons pas de mécanisme de règlement des différends efficace. Celui que nous avons dans l'accord de commerce intérieur n'a pas de pénalité financière administrative et c'est difficile de faire respecter des décisions.

L'accord entre l'Alberta et la Colombie-Britannique en ce qui concerne le règlement des différends, est un accord qui semble avoir plus de force, plus de dents, un moyen accru pour faire en sorte que les décisions puissent être appliquées et suivies. Dans les prochains mois, les provinces se sont engagées à regarder et à apprendre de cet accord, pour améliorer, si possible, l'entente de commerce intérieur.

[Traduction]

De plus, comme vous le savez, nous avons franchi une étape importante au Canada. Comme je l'ai déclaré, l'entente entre la Colombie-Britannique et l'Alberta est importante. Ce qui est le plus important dans cette entente est qu'elle prévoit que les autres provinces peuvent y adhérer si elles le souhaitent. C'est ainsi que, à Halifax, des représentants des provinces nous ont dit vouloir étudier la possibilité d'y adhérer. C'est une bonne chose.

Une autre entente a été conclue au Canada, entre l'Ontario et le Québec, au sujet de la mobilité de la main-d'œuvre. Je crois que c'est une entente importante.

Comme ministre fédéral de l'Industrie, je suis très satisfait de voir mes collègues des provinces parvenir à des ententes pour s'assurer que les habitants de leurs provinces pourront travailler partout au pays sans entraves.

Quel est l'apport du gouvernement fédéral en la matière? Comme je l'ai dit, j'ai téléphoné à mes collègues des provinces avant la réunion de septembre dernier pour m'assurer qu'ils visaient le même objectif que nous. C'est bien le cas puisqu'ils veulent avoir un pays plus prospère et facilitant davantage les échanges commerciaux. C'est pourquoi nous avons tenu la réunion de septembre dernier. Nous avons décidé d'en faire le suivi. Nous tenons habituellement ce genre de réunion une fois par année ou tous les 18 mois. Nous avons décidé d'organiser une réunion de suivi dès que possible. La prochaine aura lieu au début février.

Voilà les bonnes nouvelles. Chaque province présentera son plan d'action de façon plus détaillée, en indiquant les résultats qu'elle veut atteindre d'ici 2009. Ce plan traitera aussi des

mechanism, an update on labour mobility and perhaps an update on the energy sector on which the provinces do not fully agree.

I will end my opening remarks here. I want to add that I have a good team with me at Industry Canada. Ms. Swan is with me, along with my Deputy Minister, Richard Dicerni. We are working on the same goal, to ensure we will have free trade across this country as soon as possible.

I am pleased to answer your questions, or perhaps Ms. Swan will be able to answer some of them in more detail. I look forward to reading your report. If it is possible to have that report before February, I will put that on the table at that time.

**The Chairman:** Minister, thank you very much. Regretfully, I do not think we will be able to have our report to you before February. One of our plans, which we are about to work out after this meeting, is to travel to at least a portion of the country to hear witnesses in the regions. However, we are working on the same goal, and we will be following the actions taken by the council and the federation and, obviously, the work of your department.

We are here to be catalysts to move toward a common goal of developing a national economy. We do not think we have a national economy — we have a fragmented economy.

**Senator Angus:** We started this study; we set it up as a round table, to be a brief, snapshot look at this issue of interprovincial trade barriers. We wanted to look at it from the perspective of greater productivity, which is a Canadian problem. We are lagging behind our American neighbours especially and our other trading partners in productivity and competitive situations.

We learned a lot from our first few witnesses. I urge Ms. Swan, if she has not already, to check the transcripts of our hearings in terms of the minister's meetings in February. Many witnesses told us that the situation is very bad and much deeper than we realized.

The federal government has pretty much exclusive jurisdiction in this area of interprovincial trade. It has been acknowledged as a problem over the years — for literally 100 years — and very little has been done about it.

Whether it is professionals like the chartered accountants, or the certified general accountants, or the trucking association, or the breweries association or many different manufacturing groups in this country, they come to with us with horror stories that boggle the mind.

If, as you suggest in your remarks, there is some momentum toward improving the situation, we are delighted. Obviously, we have seen the agreement between British Columbia and Alberta.

prochains défis que nous aurons à affronter, comme les mécanismes de résolution des différends, une mise à jour de l'entente sur la mobilité de la main-d'œuvre et peut-être une autre concernant le secteur de l'énergie sur lequel les provinces ne s'entendent pas parfaitement.

C'était là mes remarques préliminaires. Je souhaite ajouter que je suis entouré, à Industrie Canada, d'une bonne équipe. Mme Swan m'accompagne, ainsi que mon sous-ministre, M. Richard Dicerni. Nous travaillons tous au même objectif pour nous assurer que nous aurons réellement un régime de libre-échange intérieur partout au pays, dès que possible.

Je vais me faire un plaisir de répondre à vos questions, et peut-être que Mme Swan sera en mesure de répondre à certaines d'entre elles de façon plus détaillée. Je vais attendre avec intérêt de lire votre rapport. S'il est possible de l'obtenir avant février, je le remettrai à mes collègues des provinces à ce moment-là.

**Le président :** Monsieur le ministre, merci beaucoup. Je ne crois malheureusement pas que nous puissions vous remettre notre rapport avant février. Nous avons prévu, et nous devons en préciser les modalités après cette réunion, de nous rendre dans certaines régions du pays pour y entendre des témoins. Toutefois, nous travaillons au même objectif et nous allons suivre les mesures adoptées par le Conseil de la fédération et, bien évidemment, les travaux de votre ministère.

Notre rôle est ici de servir de catalyseur pour aller de l'avant vers un objectif commun, soit le développement de notre économie nationale. Nous ne pensons pas pouvoir dire que notre économie est nationale; elle est trop fragmentée.

**Le sénateur Angus :** Nous avons débuté cette étude sous forme de table ronde. En bref, notre objectif est d'obtenir un aperçu des obstacles au commerce interprovincial. Nous voulons les étudier dans la perspective d'une amélioration de notre productivité puisque le Canada est confronté à ce problème. Nous avons pris du retard par rapport à nos voisins américains en particulier, et par rapport à nos autres partenaires commerciaux, en matière de productivité et de capacités concurrentielles.

Nous avons beaucoup appris de nos premiers témoins. J'invite Mme Swan, si elle ne les a pas déjà, à consulter les transcriptions de nos auditions traitant de la réunion des ministres qui doit avoir lieu en février. De nombreux témoins nous ont dit que la situation est fort mauvaise et beaucoup plus grave que nous ne le croyions.

Le gouvernement fédéral a pratiquement tous les pouvoirs dans le domaine du commerce interprovincial. C'est un problème reconnu depuis des années, depuis presque 100 ans, et très peu a été fait pour le régler.

Qu'il s'agisse de professionnels comme les comptables agréés, ou les comptables généraux licenciés, ou encore d'une association du camionnage, ou de l'Association des brasseries, ou d'un grand nombre d'autres groupes du secteur manufacturier de ce pays, tous viennent nous raconter des histoires d'horreur à dormir debout.

Si, comme vous l'avez laissé entendre dans vos remarques préliminaires, il y a réellement une certaine volonté d'améliorer la situation, nous en sommes ravis. Il est bien évident que nous



We believe Ontario, to some extent, has bought in to that type of agreement, although we are not sure. I see Ms. Swan shaking her head, so I may have it wrong. However, one of the witnesses, perhaps from the labour mobility side suggested to us there was some element of it that they liked.

We need to have hearings across the country in order to delve more deeply into the issue and make sure there is indeed momentum to fix it. That is where you folks have to come in and work with us.

I would like to start my questioning by asking you why, in your opinion, has so little been done over the years? We made a big thing in the 1980s about international free trade. The 1988 election was fought on free trade with the U.S, which resulted in the North American Free Trade Agreement. It split up families; it was a big issue. Many witnesses told us we should have started with the internal trade issues before going across borders.

We know that even to this B.C.-Alberta agreement, there are many exceptions. The chairman and I heard witnesses tell us there are some 60 exceptions. All is not as it seems, perhaps.

Why do you think we have this problem? Why have not we made progress? Do you have optimism you can fix it?

**Mr. Bernier:** First, if you need to solve a problem, the first ingredient must be leadership. That is very important.

It is why I called everyone together. The premiers in each province have leadership on that issue so it is at a high level. As you know, that is one of the priorities of the Conseil de la fédération, which is a bit like you and me and all Canadians; it is tired of discussion without achievement.

It was very important for me, as the Minister of Industry in charge of international trade in Halifax, to know that premiers want us to succeed. Our committee reports directly under the Conseil de la fédération. Therefore, there is leadership at a high level.

Perhaps in the past, you did not have the Conseil de la fédération and you did not have that kind of leadership. Now we have leadership at the federal level and at all levels.

We have an important role to play, and to emphasize to provinces the need for free trade across the provinces. In our last budget in 2006, we made a commitment — and also at the last economic update.

avons pris connaissance de l'entente conclue entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Nous croyons que l'Ontario, dans une certaine mesure, a adhéré à ce type d'entente, mais nous n'en sommes pas sûrs. Je vois que Mme Swan secoue la tête et il est donc possible que j'aie tort. Toutefois, l'un de nos témoins, s'intéressant peut-être au volet de la mobilité de la main-d'œuvre, semblait d'avis que le gouvernement de cette province était favorable à certains éléments.

Il faut que nous tenions des audiences à travers le pays afin d'étudier plus en profondeur cette question et de nous assurer qu'il y a réellement une volonté de régler ce problème. C'est là que vous devez intervenir en collaborant avec nous.

Je vais commencer mes questions en vous demandant pourquoi, à votre avis, si peu de choses ont été faites dans ce domaine au cours des années? Nous avons fait un pas de géant dans les années 80 en matière de libre-échange international. L'élection de 1988 a porté sur le libre-échange avec les États-Unis, qui a abouti à l'Accord nord-américain de libre-échange. Les familles étaient divisées; c'était un sujet important. De nombreux témoins nous ont dit que nous aurions dû commencer par les questions de commerce intérieur avant de nous attaquer au commerce transfrontalier.

Nous savons que même l'entente conclue entre la Colombie-Britannique et l'Alberta prévoit de nombreuses exceptions. Le président comme moi avons entendu des témoins nous parler de quelque 60 exceptions. Il se peut que tout ne soit pas aussi clair qu'il y paraît.

À votre avis, pourquoi sommes-nous confrontés à ce problème? Pourquoi n'avons-nous pas fait de progrès? Êtes-vous optimiste quant à sa résolution?

**M. Bernier :** Tout d'abord, si vous voulez résoudre un problème, il faut avant tout du leadership. C'est très important.

C'est ce que je veux dire quand je parle de regrouper tout le monde. Les premiers ministres de toutes les provinces exercent un leadership dans ce domaine. Celui-ci se manifeste donc à haut niveau. Comme vous le savez, c'est là une des priorités du Conseil de la fédération qui, un peu comme vous et moi et comme tous les Canadiens, est fatigué des discussions qui n'aboutissent à rien.

Il est très important pour moi, dans mon rôle de ministre de l'Industrie responsable du commerce international à Halifax, de savoir que les premiers ministres des provinces veulent réussir. Notre comité relève directement du Conseil de la fédération. Le leadership s'exerce donc à haut niveau.

Il se peut que par le passé, nous n'ayons rien eu d'équivalent au Conseil de la fédération et que ce genre de leadership n'ait pas été présent. Il y a maintenant du leadership au niveau fédéral et à tous les niveaux.

Nous avons un rôle important à jouer et nous devons insister auprès des provinces sur la nécessité du libre-échange entre elles. Nous avons pris un engagement dans le dernier budget de 2006, ainsi que dans la dernière mise à jour de la situation économique.

My colleague Jim Flaherty will be in Vancouver tonight and tomorrow all day. On the agenda is fiscal imbalance and economic union. That is a priority for our government and also for the provinces. That is why I am optimistic that we will be able to have concrete and real action in this file. That is why we will have another meeting in February, with an action plan and dates to ensure that we deliver.

I am optimistic. We know that has a cost for enterprise, for companies, for organizations that want to deal in each province. The cost is huge. We want them to be competitive.

As you said, the productivity of a company is important. A company has to be productive if it wants to succeed and to be active on the international scene.

The productivity and the trade barriers are not working together. We want to improve the productivity by lowering taxes. We want to ensure that trade can take place in this country without any barriers. I am optimistic because we have leadership on both sides.

**Senator Angus:** As you know, one of our overriding mandates is the well-being and the health of the financial services industry and the markets in Canada. We have heard about the anomalous situation where there is a securities commission in every province. There have been studies by wise men and further studies by equally wise persons; it has been a cottage industry.

The chairman and I have decided — and you need to listen to this minister, because you have talked about leadership — if the government does not take the lead in the area to bring in its own legislation to have one national securities commission, we will seek your support as we bring our own bill forward in this regard.

Every single witness on all sides of finance, our trading partners and the governments find it a total drain of resources, an anomalous situation that drives investment south and into Europe. It really is hurting Canada. We need your leadership in that regard.

The chairman and I have reached a level of frustration with the problem that we are going to take our own action unless you join hands with us as we go forward.

**The Chairman:** Senator Angus sums up the frustration of each member of this committee. I was here in 1965 and started a study on the national securities commission and here we are over four decades later no closer to the point. Senator Angus and I are investigating and we hope to present our findings by the end of next month, which might help you in your deliberations; a federal national securities commission using the federal power. We think it is important and might act as a goad to the provinces to get on

Mon collègue, Jim Flaherty, sera à Vancouver ce soir et toute la journée demain. Le déséquilibre fiscal et l'union économique sont à son programme. C'est une priorité de notre gouvernement et des provinces. C'est pourquoi je compte que nous serons en mesure de prendre des mesures concrètes et réelles dans ce dossier. C'est aussi pourquoi nous aurons une autre réunion en février, avec un plan d'action et des dates pour nous assurer que nous allons tenir nos engagements.

Je suis optimiste. Nous savons que ces obstacles ont un coût pour les entreprises, pour les sociétés, pour les organisations qui veulent travailler dans toutes les provinces. Le coût est énorme. Nous voulons qu'elles soient concurrentielles.

Comme vous l'avez dit, la productivité d'une entreprise est importante. Il faut qu'elle soit productive si elle veut réussir et être active sur la scène internationale.

La productivité et les entraves aux échanges commerciaux ne font pas bon ménage. Nous voulons améliorer la productivité en allégeant la fiscalité. Nous voulons nous assurer qu'il soit possible de commercer dans ce pays sans aucune entrave. Je suis optimiste parce que le leadership s'exerce des deux côtés.

**Le sénateur Angus :** Comme vous le savez, l'un des volets essentiels de notre mandat est le bien-être et la santé du secteur des services financiers et des marchés au Canada. On nous a décrit la situation anormale imputable à la présence d'une commission des valeurs mobilières dans chacune des provinces. Des études ont été réalisées par des gens intelligents et d'autres études par des gens tout aussi intelligents. On a travaillé jusqu'à maintenant de façon artisanale.

Le président et moi avons décidé, et comme vous avez parlé de leadership, je vous invite à bien nous écouter, monsieur le ministre, que si le gouvernement ne prend pas la direction des opérations pour présenter sa propre législation afin de mettre en place une commission nationale des valeurs mobilières, nous vous demanderons votre appui quand nous présenterons nous-mêmes notre propre projet de loi en la matière.

Tous les témoins de tous les volets du secteur financier, nos partenaires commerciaux et les gouvernements estiment que c'est un gaspillage total de ressources, une situation anormale qui pousse les investissements vers le Sud et en Europe. Cela nuit vraiment au Canada. Nous avons besoin de votre leadership dans ce domaine.

Le président et moi sommes parvenus à un niveau de frustration face à ce problème qui fait que nous avons décidé d'agir par nous-mêmes si vous ne vous joignez pas à nous pour aller de l'avant.

**Le président :** Le sénateur Angus résume fort bien les frustrations de tous les membres de ce comité. J'étais ici en 1965 quand nous avons commencé à étudier la mise sur pied d'une commission nationale des valeurs mobilières et nous sommes encore là, quatre décennies plus tard, sans avoir progressé. Le sénateur Angus et moi étudions cette question et nous espérons présenter nos résultats d'ici la fin du mois prochain, ce qui pourrait vous aider dans vos délibérations. Il s'agit

with it and to see if they can come to a common principle and policy. If they do not, however, we will try to exercise the federal power and give you a lever to take to your meeting in February.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Thank you minister and Madam Swan, for having come to speak to us about a subject that is very important for you and for us. My first question was going to be about a national securities commission, but since my colleagues have already asked it, I will refrain. However, I must note one aspect of the question that will be repeated in my other two questions, which is the matter of provincial jurisdiction and the jealous manner in which each province protects its territory and its freedom of action. Although my colleagues told you that they intended to introduce a private member's bill, I wonder nevertheless whether you might have something to say to us about the matter in order to provide us with guidance.

Second, I would like to ask whether the labour mobility agreement that the provinces have just signed meets the requirements of my province, Quebec, with respect to language and knowledge of the French language on the part of those who come from other provinces. If so, how could these requirements impede the freedom of labour mobility?

Third, I am wondering whether your department will have an opportunity to look at how the European Union has addressed the problems — which are not the same, but rather similar — of cross-border trade and service delivery, which closely resemble our interprovincial trade problems.

Last, there is the issue of federal jurisdiction over interprovincial trade. If I have understood correctly, and it has been a long time since I studied anything constitutional, power as expressed in the Constitution Act is not as clearly stated as we would like. Needless to say, no one wants to attempt to amend the Constitution Act. But is there a way of testing the scope of this power through reference to the Supreme Court in order to help us impose, if required, freedom to deliver services and to trade in goods across Canada, which is something we really need?

**Mr. Bernier:** Thank you. I will begin with the first question, which is perhaps the one I am most familiar with: the fact that we do not in Canada have a National Securities Commission or a single securities commission. Before going into politics, I worked

d'instaurer une commission nationale des valeurs mobilières, au niveau fédéral, en faisant appel au pouvoir du gouvernement fédéral en la matière. Nous croyons que c'est important et que cela pourrait servir d'objectif aux provinces pour adhérer au projet et voir si elles peuvent parvenir à s'entendre sur des principes communs et sur une politique commune. Cependant, si elles n'y parviennent pas, nous tenterons d'exercer les pouvoirs fédéraux en la matière et cela vous donnera un levier pour exercer des pressions à votre réunion de février.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Merci monsieur le ministre et madame Swan d'être venus pour nous entretenir d'un sujet très important pour vous et pour nous. Ma première question aurait été la question d'une commission nationale des valeurs mobilières, mais puisqu'elle a déjà été posée par mes collègues, je vais m'abstenir. Néanmoins je me dois de signaler un aspect de la question qui va se répéter dans mes deux autres questions, à savoir la question de la juridiction provinciale et la jalousie avec laquelle chaque province insiste sur son domaine et sa liberté d'action dans le domaine. Bien que mes collègues vous aient indiqué leur intention de présenter un projet de loi privé, je me demande si vous auriez quand même quelque chose à nous dire sur la question afin de nous guider.

Dans un deuxième temps, je voudrais poser la question de savoir si l'accord sur la mobilité de la main-d'œuvre, que les provinces viennent de conclure, respecte les exigences de ma province, le Québec, pour ce qui est de la langue et de la connaissance de la langue française par ceux qui viennent des autres provinces. Si c'est le cas, dans quelle mesure ces exigences pourraient-elles nuire à la liberté de la mobilité de la main-d'œuvre?

Dans un troisième temps, je me demande si votre ministère aurait une occasion de regarder la façon dont l'Union européenne s'est attaquée aux problèmes — qui ne sont pas les mêmes, mais qui sont pas mal semblables — du commerce et de la prestation de services transfrontaliers, qui ressemblent beaucoup à nos problèmes de commerce interprovincial.

Finalement, il y a la question de la juridiction ou fédérale dans le domaine du commerce interprovincial. Si je comprends bien, et cela fait assez longtemps que je n'ai pas fait d'étude au niveau constitutionnel, le pouvoir tel qu'exprimé dans la Loi constitutionnelle n'est pas aussi clairement exprimé que nous le voudrions. Évidemment, aller chercher un amendement à la Loi constitutionnelle est un chemin que personne ne veut emprunter. Mais y a-t-il moyen de tester l'étendue de ce pouvoir par référence à la Cour suprême, afin de nous aider à imposer, le cas échéant, une liberté de prestation de service et de commerce des biens à travers le Canada, ce dont nous avons vraiment besoin?

**M. Bernier :** Merci bien. Je vais commencer par la première question, peut-être même celle que je connais le mieux : le fait qu'au Canada, on n'a pas de Commission canadienne de valeurs mobilières ou une commission unique de valeurs mobilières. J'ai



in securities, banking and insurance. As a stakeholder, I was able to observe the cost involved for companies because we did not have a single regulator in Canada.

Nevertheless, the provinces have made some progress in recent years. And I mean "some" progress. They have put on a table a passport system to enhance fluidity and improve standards to allow for common standards that companies would need to comply with. This model passport is only in the early stages, and I believe, as my colleague Jim Flaherty, the Minister of Finance, said in his economic statement and his budget, that we need to go further still if we are to have a single regulator in Canada.

We are the only OECD country and the only developed country not to have a single regulator and I have confidence that Jim Flaherty will be able to manage this file and the discussions that will ensue. I intend to monitor very closely the discussions that Mr. Flaherty is going to have with his other colleagues on this issue beginning tomorrow. But in principle, it is the reason why our government, and why we, are promoting the idea.

What form could the single regulator take? Would it be a regulator that has the cooperation of the provinces, a strictly federal regulator, or a regulator jointly established with the provinces, to whom they would delegate powers? We have not got that far in the discussions. The starting point for discussion is the idea of launching this single regulatory body. I believe that it would be very good for all Canadians.

As for the issue of the French language in the labour mobility agreements, that is a good question. I do not have the answer today. I will return to you concerning this question through my officials. We will study it and return to the committee with a written response.

As for the federal government's jurisdiction over interprovincial trade — I am not a constitutionalist by training, but a lawyer — I believe that the federal government has certain powers under the Constitution with respect to interprovincial trade.

Can its point of view on this issue be imposed on the other provinces? I believe that constitutionalists are divided on this issue, as you said earlier, and the idea of putting the matter of the federal government's jurisdiction to the Supreme Court has been making headway. I will speak to the Minister of Justice about it. I do not know what his final decision will be, but we want to move forward more quickly in terms of cooperation with the provinces, and that is what we are doing at every level.

Several departments are involved, including the Department of Finance and the Department of Human Resources Development. Several departments are working together with the provinces to ensure that there will be Canada-wide standards. The federal government is in favour of a federalism that is open and consistent with the Constitution.

œuvré, avant d'être en politique, dans le secteur des valeurs mobilières, le secteur bancaire et de l'assurance. J'ai eu, en tant qu'intervenant, à m'apercevoir du coût que cela implique pour les entreprises lorsque nous n'avons pas un régulateur unique au Canada.

Cela dit, depuis quelques années, les provinces ont fait un certain progrès. Et je dis bien un certain progrès. Ils ont mis sur la table un système de passeport pour faire en sorte d'améliorer la fluidité et d'améliorer les normes pour avoir des normes communes auxquelles les entreprises devraient se soumettre. Ce modèle de passeport n'en est qu'à son début et je crois, comme le dit mon collègue le ministre des Finances, Jim Flaherty, dans son énoncé économique et son budget, qu'il faut pousser encore plus loin et aller de l'avant pour avoir un régulateur unique au Canada.

Nous sommes l'un des seuls pays de l'OCDE et des pays développés qui n'a pas de régulateurs uniques et j'ai confiance en Jim Flaherty pour gérer ce dossier et les discussions qui vont suivre. Je vais suivre bien attentivement les discussions que M. Flaherty aura avec ses autres collègues dès demain sur cette question. Mais en principe c'est la raison que notre gouvernement, c'est pour cela que nous poussons cette idée.

Quelle forme pourrait prendre le régulateur unique? Serait-ce un régulateur avec la coopération des provinces, un régulateur uniquement fédéral ou un régulateur formé avec les provinces, lesquelles délègueraient des pouvoirs? Nous ne sommes pas rendus là dans les discussions. Les discussions débutent avec l'idée de lancer cet organisme unique de réglementation. Je crois que ce serait très bon pour l'ensemble des Canadiens.

Pour ce qui est de la question de la langue française dans les ententes sur la mobilité de la main-d'œuvre, c'est une bonne question. Je n'ai pas la réponse aujourd'hui. Je vais vous revenir sur cette question par l'entremise de mes fonctionnaires. Nous allons l'étudier et revenir devant le comité avec une réponse écrite.

Pour ce qui est de la juridiction du gouvernement fédéral sur le plan du commerce interprovincial, — je ne suis pas un constitutionnaliste, je suis un avocat de formation — je crois que le gouvernement fédéral a certains pouvoirs prévus dans la Constitution en ce qui concerne le commerce interprovincial.

Est-ce qu'on peut imposer son point de vue à ce sujet aux autres provinces? Je crois que les constitutionnalistes sont partagés, comme vous l'avez dit tout à l'heure, et l'idée de demander à la Cour suprême quelle serait la juridiction du gouvernement fédéral fait son chemin. Je m'engage à en parler au ministre de la Justice. Je ne sais pas quelle sera sa décision finale, mais nous voulons aller plus rapidement dans la coopération avec les provinces, et c'est ce que nous faisons à tous les niveaux.

Plusieurs ministères sont impliqués, dont le ministère des Finances et le ministère du Développement des ressources humaines. Plusieurs départements collaborent avec les provinces afin de s'assurer qu'il y ait des normes pancanadiennes. Le gouvernement fédéral prône un fédéralisme d'ouverture et respectueux de la Constitution.

I do not see the need to impose anything on the provinces, because of the current leadership and the desire expressed by the provinces to settle this problem. By this I am referring to the provincial ministers and premiers. When people of good faith sit down at the table with a common goal, that of solving a problem, they usually succeed. That is why I am very pleased about the outcome of our meeting in Halifax.

**Senator Goldstein:** What can we learn from the European Union about free trade between different countries?

**Mr. Bernier:** The answer is a clear and affirmative yes. The European Union is built on the mutual recognition and the agreement between British Columbia and Alberta is also based on mutual recognition, and mutual recognition is also mentioned in our current Agreement on Internal Trade.

I believe that we need to learn from these precedents to improve the agreement currently in force in Canada.

[English]

**Senator Tkachuk:** Do Ontario and Quebec have a jump-in clause?

**Mr. Bernier:** I do not know the answer to that question. I would ask Ms. Swan to respond.

**Carole Swan, Senior Associate Deputy Minister, Industry Canada:** Are you asking about Quebec and Ontario's labour agreements?

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Ms. Swan:** The department has been looking at that to determine whether it is possible. I am informed that they do not have a jump-in clause. As a model, as momentum, it is quite useful.

**Senator Tkachuk:** Alberta and British Columbia have an agreement with a jump-in clause and Ontario and Quebec have a labour mobility agreement. I like the fact that they are addressing the issue of trade and that there is a jump-in clause in the agreement. However, I am not happy that separate agreements are taking place among some powerful groups. Ontario and Quebec hold most of the consumer market in Canada and Alberta and B.C., both wealthy provinces, have signed an agreement. Their respective wealth might be the result of their free trade ideas. Nonetheless, this balkanization bothers me and I am concerned that Ontario and Quebec might use their agreements to keep other provinces out of their markets, thereby doing it for selfish motives rather than for national motives. Does that concern you, minister, and your department?

Je ne vois pas la nécessité d'imposer quelque chose aux provinces, puisqu'il existe actuellement un leadership et un désir exprimé par les provinces de régler ce problème. Je parle ici des ministres et des premiers ministres des provinces. Lorsque des gens de bonne foi s'assoient à une table et ont le même but, celui de régler un problème, habituellement ils y arrivent. C'est pourquoi je suis très heureux de la conclusion de notre rencontre à Halifax.

**Le sénateur Goldstein :** Avons-nous des leçons à apprendre de l'Union européenne quant à la liberté de commerce entre les différents pays?

**M. Bernier :** La réponse elle claire et affirmative, c'est oui. L'Union européenne s'est bâtie sur la reconnaissance mutuelle et l'accord entre la Colombie-Britannique et l'Alberta se fonde également sur la reconnaissance mutuelle, et dans l'accord intérieur de commerce que nous avons actuellement, on parle aussi de reconnaissance mutuelle.

Je crois qu'il faut apprendre de ces précédents pour améliorer l'accord actuellement en vigueur au Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk :** L'accord conclu entre l'Ontario et le Québec comporte-t-il une disposition permettant à d'autres provinces d'y adhérer?

**M. Bernier :** Je n'ai pas la réponse à cette question. Je vais demander à Mme Swan de répondre.

**Carole Swan, sous-ministre déléguée principale, Industrie Canada :** Vous posez la question au sujet de l'entente sur la main-d'œuvre entre l'Ontario et le Québec?

**Le sénateur Tkachuk :** Oui.

**Mme Swan :** Le ministère a étudié cette question pour déterminer si c'est possible. On me dit qu'ils n'ont pas adopté une telle disposition. Comme modèle, pour donner un élan, c'est assez utile.

**Le sénateur Tkachuk :** L'Alberta et la Colombie-Britannique ont conclu une entente avec une disposition permettant d'y adhérer et l'Ontario et le Québec ont conclu une entente sur la mobilité de la main-d'œuvre. J'aime le fait qu'ils s'attaquent aux questions de commerce et que l'entente comporte une disposition permettant à d'autres provinces d'y adhérer. Toutefois, je ne suis pas satisfait de voir des ententes distinctes intervenir entre certains groupes puissants. L'Ontario et le Québec se partagent l'essentiel du marché des consommateurs au Canada et l'Alberta et la Colombie-Britannique, deux provinces riches, ont signé une entente. Leurs richesses respectives pourraient découler de l'idée qu'elles se font du libre-échange. Toutefois, cette balkanisation ne me plaît pas et je crains que l'Ontario et le Québec n'utilisent leur entente pour éloigner les autres provinces de leurs marchés, qu'elles l'aient conclue pour des motifs égoïstes plutôt que dans une perspective nationale. Est-ce un aspect qui vous préoccupe, monsieur le ministre, vous et votre ministère?

**Ms. Swan:** It is my understanding that the Ontario-Quebec agreement relates only to the flow of construction workers.

**Senator Tkachuk:** I understand that. I am concerned that one such agreement will lead to more. Other things concern me with the Ontario and Quebec agreement, such as an excuse to keep a market to themselves. Ontario and Quebec have marketing boards, for example. That gives me another concern, as a citizen of Saskatchewan.

**Ms. Swan:** Yes, the Alberta-British Columbia bilateral agreement has a jump-in clause. The purpose of the Agreement on Internal Trade was on a consensus basis to ensure that everyone moved ahead at the same speed. With the Alberta-British Columbia agreement, we are seeing the opportunity to provide a little momentum. Other provinces can work in the same collaborative way if they wish to do so in terms of agreements.

The Deputy Chairman of the Committee mentioned Ontario and we have indications that other provinces are quite interested and looking at this agreement in detail. Our hope is that it will be possible to move this ahead within the larger framework of the Agreement on Internal Trade, rather than balkanization and separate arrangements, we would see this as providing momentum to move forward under the auspices of the Agreement on Internal Trade.

**Senator Tkachuk:** This shows that some provinces are interested in reaching agreements on trade matters. When Alberta and British Columbia were negotiating their agreement, they invited Saskatchewan but Saskatchewan declined. As we get closer to a provincial election, the Saskatchewan government is moving closer to opting in, possibly. Nonetheless, the government declined. I believe that the offer was extended to Manitoba with the same result, although I am not sure about that.

Are some provinces less reluctant to join the game, for example the concept of a national security commission?

**Mr. Bernier:** I can assure you that it is on the table in Halifax. Each province wants to improve the Agreement on Internal Trade, and we are working on that. Some provinces want to jump in, such as the agreement between British Columbia and Alberta. We all have the same goals to improve the flow of goods and services across Canada and so that provinces can sell their products anywhere in Canada without trade barriers. I understand the intent but if your question is directed to specific provinces, I will not answer for them. The sense I have around this table is that we all want to move ahead with improving the Agreement on Internal Trade to ensure that all Canadians will benefit from a free trade system.

**Mme Swan :** Je crois savoir que l'entente conclue entre l'Ontario et le Québec ne concerne que les flux de travailleurs de la construction.

**Le sénateur Tkachuk :** Je le sais. Ce que je crains est qu'un tel accord conduise à en conclure d'autres. Ce qui me préoccupe avec l'entente entre l'Ontario et le Québec est qu'elle constitue une excuse leur permettant de garder leur marché pour eux seuls. C'est ainsi que l'Ontario et le Québec ont des offices de commercialisation. Comme citoyen de la Saskatchewan, c'est là un autre sujet de préoccupation pour moi.

**Mme Swan :** Oui, l'entente bilatérale entre l'Alberta et la Colombie-Britannique comporte une clause d'adhésion. L'objet de l'Accord sur le commerce intérieur était de s'assurer, par consensus, que tous aillent de l'avant à la même vitesse. L'accord conclu entre l'Alberta et la Colombie-Britannique peut servir à donner un peu d'élan. D'autres provinces peuvent, si elles le veulent, collaborer de la même façon pour parvenir à des ententes.

Le vice-président du comité a fait état de l'Ontario et nous disposons d'indications montrant que d'autres provinces sont passablement intéressées et étudient cette entente en détail. Nous espérons qu'il sera possible d'aller de l'avant dans le cadre plus vaste de l'Accord sur le commerce intérieur au lieu d'assister à une forme de balkanisation en concluant des ententes distinctes. Nous aimerions qu'il s'agisse là d'un élan pour aller de l'avant sous les auspices de l'Accord sur le commerce intérieur.

**Le sénateur Tkachuk :** Cela montre que certaines provinces sont désireuses de conclure des ententes sur les questions commerciales. Lorsque l'Alberta et la Colombie-Britannique négociaient leur accord, elles ont invité la Saskatchewan à se joindre à eux, mais cette province a décliné l'offre. Alors que nous approchons d'une élection provinciale, le gouvernement de la Saskatchewan est davantage tenté par l'adhésion à une telle entente, éventuellement. Il a cependant décliné l'offre qui lui était faite. Je crois que l'offre a aussi été faite au Manitoba, avec le même résultat, mais je n'en suis pas sûr dans ce cas-ci.

Certaines provinces sont-elles moins réticentes à s'engager sur cette voie, en faisant leur par exemple le concept d'une commission nationale des valeurs mobilières?

**M. Bernier :** Je peux vous assurer que c'est à l'ordre du jour à Halifax. Chaque province veut améliorer l'entente sur le commerce intérieur et nous y travaillons. Certaines veulent suivre cette voie, celle de l'accord entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Nous avons tous le même objectif, qui consiste à améliorer la circulation des biens et des services à travers le Canada afin de permettre aux provinces de vendre leurs produits n'importe où au pays, sans obstacle au commerce. Je comprends bien votre intention mais, si votre question est adressée à des provinces précises, je ne vais pas répondre à leur place. Le sentiment que j'ai autour de cette table est que nous voulons tous aller de l'avant en améliorant l'Accord sur le commerce intérieur pour garantir à tous les Canadiens qu'ils profiteront d'un système de libre-échange.



*[Translation]*

**Senator Massicotte:** The theory is clear: Canadians would benefit from the free trade of products, goods and services. But politics and reality are such that each province, in its own self-interest, wants to maximize its success. As we have seen for decades in Canada, it is often easier to jointly negotiate with another country than it is to negotiate among ourselves. What kind of hammer might you have to force the provinces not to engage in petty politics in the short term? I know that there is a team spirit, and a spirit of engagement.

However, the reality is that individuals will act in terms of their own needs, interests and political situation. What do we have here that can lead to results?

**Mr. Bernier:** My view is that we need to build on past experience. This experience has shown that barriers in Canada are costly from both the political and economic standpoints. The provinces are aware of this. That is no doubt why the premiers and the Council of the Federation consider this matter a priority. Ultimately, the provinces will reap the benefits, on condition that they are able to rise above individual interests.

I was pleasantly surprised to see that there was a desire to open discussions on energy, and a desire to look into the matter. A few years ago, one would not have expected this willingness, given the divergences between the provinces. It was finally decided to put the question on the table, to discuss it and to take stock over the next few months.

Your committee is considering this issue because you feel that it is important to Canadians and also because it is a hot topic. The same is the case for us politicians. We consider this question to be important and timely.

A meeting will therefore be held in February. As the Minister of Industry, I am responsible for ensuring that this meeting is held as soon as possible in order to keep the momentum going. Prior to this, meetings were held once a year or every 18 months. But governments change and priorities change, which may be the reason for a number of failures.

Now, those running the show are behind us and we have decided to move forward. We will perhaps not be able to solve all the problems. However, we will examine them one at a time.

We considered labour mobility. We will look into the clause on dispute settlement, which has a number of weaknesses in the Agreement on Internal Trade, to ensure that the provinces can comply with the decisions that are made.

It is unlikely that we will achieve all of the objectives that we have set. However, if we meet 50 per cent of them, it will be a step forward and we will continue to work.

Does the federal government intend to impose anything on the provinces? It will not be necessary, because the provinces are working closely with us. Officials at the Department of Industry and the Department of Human Resources and Skills

*[Français]*

**Le sénateur Massicotte :** La théorie est claire : les Canadiens bénéficieront du libre-échange des produits et des biens et services. Mais la politique et la réalité sont telles que chaque province, avec son côté égoïste, veut maximiser son succès. Comme on l'a vu depuis des décennies au Canada, il est souvent plus facile de négocier ensemble avec un autre pays qu'entre chaque partie. Quelle sorte de marteau aviez-vous pour forcer les provinces à ne pas faire de la petite politique à court terme? Je sais qu'il existe un esprit d'équipe, un esprit d'engagement.

Toutefois, la réalité est telle que les individus vont agir en fonction de leurs propres besoins, de leurs intérêts et de leur situation politique. Qu'avons-nous ici qui puisse mener à des résultats?

**M. Bernier :** À mon avis, nous devons nous baser sur l'expérience du passé. Cette expérience a démontré que les barrières, au Canada, entraînent des coûts à la fois politiques et économiques. Les provinces sont conscientes de ce fait. C'est sans doute pourquoi les premiers ministres et le Conseil de la fédération considèrent ce dossier comme étant prioritaire. Ultiment, les provinces en récolteront les bénéfices, à condition d'aller au-delà des intérêts particuliers.

J'ai été agréablement surpris de constater cette volonté d'ouvrir des discussions sur la question de l'énergie, ce désir d'avoir voix au chapitre. On n'aurait pu anticiper une telle ouverture il y a quelques années, avec les divergences entre les provinces. On a enfin décidé de mettre la question sur la table, d'en discuter et de préparer un compte rendu dans les prochains mois.

Votre comité se penche sur cette question car vous sentez son importance pour les Canadiens et aussi parce que le sujet est d'actualité. Il en va de même pour nous politiciens. Nous considérons cette question d'importance et d'actualité.

Dans cet élan, une rencontre se tiendra en février. En tant que ministre de l'Industrie, je dois veiller à ce que cette rencontre ait lieu le plus tôt possible afin de garder cet élan. Auparavant, les rencontres avaient lieu une fois par année ou aux 18 mois. Mais les gouvernements et les priorités changent, ce qui peut expliquer certains échecs.

Aujourd'hui, les dirigeants sont derrière nous et nous avons décidé d'avancer. Peut-être ne réglerons-nous pas tous les problèmes. Toutefois, nous les examinerons un à la fois.

Nous nous sommes penchés sur la mobilité de la main-d'œuvre. Nous nous attaquerons à la clause du règlement des différends, qui comporte certaines faiblesses dans l'accord intérieur sur le commerce, afin de s'assurer que les provinces puissent respecter les décisions prises.

Il est peu probable que nous atteindrons toutes les cibles que nous nous sommes fixées. Toutefois, si on en atteint 50 p. 100, ce sera déjà un pas en avant, et nous continuerons à travailler.

Le gouvernement fédéral a-t-il l'intention d'imposer certaines choses aux provinces? Ce ne sera pas nécessaire, car les provinces travaillent avec nous en étroite collaboration. Les fonctionnaires au ministère de l'Industrie et au ministère des Ressources

Development have been holding working sessions on a regular basis to ensure that the deadlines are met, particularly with respect to labour mobility. We are therefore making every possible effort in this regard.

The desire can be felt around the table, and felt just about everywhere in Canada. Moreover, the fact that you have tabled a report on this policy will boost the momentum, and this is a very health sign.

**Senator Massicotte:** As you know, the negative impacts are visible. People are not very much aware of the benefits, because benefits are often achieved over the long term. Is there a communication program or a way of explaining directly to people what the benefits are, in order to create political pressure that could motivate the provincial legislators to agree? Do you have something more specific to propose?

**Mr. Bernier:** We have not yet discussed communication plans in detail. We are still busy dealing with mobility problems. There is a very full agenda at these work sessions. Nevertheless, as a politician, it will be important to communicate this message.

We have also been holding discussions with several of the organizations involved. For example, the Quebec engineers and the Alberta engineers association, doctors in Quebec and doctors in Ontario are some of the professional bodies with whom we have been holding discussions, because many of the rules depend on them.

The process is rather complex. However, we set April 1, 2009 as a deadline, a date that suits me just fine. We are working towards a common goal and I believe we are going to achieve it.

**Senator Massicotte:** I wish you good luck. It is a very important question.

[English]

**The Chairman:** Minister Bernier, I hope you will allow us a few minutes after 12 p.m. because there are a couple of senators who are anxious to ask questions. I have been trying to curtail questions and responses. It is very important for us to understand all of the ramifications of the issues that you must confront.

[Translation]

**Senator Herveux-Payette:** Having worked for SNC in the past, I know that the Building Code developed jointly with the National Research Council of Canada to establish standards and materials has been a success. It has existed for a long time now and is a model that could be used in several fields.

However, I continually ask myself the following question. How come there are barriers for certain products? Take beer for example. I have never understood why brewers could not sell their products outside their province.

humaines et du Développement des compétences tiennent des sessions de travail sur une base régulière pour s'assurer de rencontrer les échéanciers, surtout pour la question de la mobilité de la main-d'œuvre. Nous faisons donc tous les efforts en ce sens.

La volonté est présente autour de la table, on la sent un peu partout au Canada. De plus, le fait que vous déposiez un rapport sur cette politique alimentera cet élan, ce qui est très sain.

**Le sénateur Massicotte :** Vous savez que les conséquences négatives sont visibles. Les bénéfices sont peu connus, car ils sont réalisés souvent à long terme. Existe-t-il un programme de communication ou une façon de s'adresser directement à la population pour expliquer les bénéfices, afin de créer une pression politique qui puisse motiver les législateurs provinciaux à s'entendre? Avez-vous quelque chose de plus spécifique à proposer?

**M. Bernier :** Nous n'avons pas encore discuté en détail des plans de communication. Nous en sommes toujours à la façon de régler les problèmes de mobilité. Ce sont des sessions de travail très chargées. Néanmoins, en tant que politicien, il sera important de communiquer ce message.

Nous discutons également avec plusieurs organisations impliquées. Par exemple les ingénieurs du Québec et l'ordre des ingénieurs de l'Alberta, les médecins du Québec et ceux de l'Ontario font partie de corps professionnels avec qui nous sommes en discussion, car plusieurs règles en découlent.

Le processus est assez complexe. Toutefois, nous avons fixé le 1<sup>er</sup> avril 2009 comme échéancier, date qui me convient tout à fait. Nous travaillons dans un but commun et je crois que nous allons l'atteindre.

**Le sénateur Massicotte :** Je vous souhaite bonne chance. Cette question est très importante.

[Traduction]

**Le président :** Monsieur Bernier, j'espère que vous nous accorderez quelques minutes après midi, parce qu'il y a quelques sénateurs qui sont très désireux de poser des questions. Je me suis efforcé de réduire les questions et les réponses. Il est très important que nous comprenions toutes les ramifications des questions auxquelles nous devons nous attaquer.

[Français]

**Le sénateur Herveux-Payette :** Ayant travaillé pour SNC par le passé, je sais que le Code du bâtiment, développé en collaboration avec le Conseil national de recherches du Canada, pour l'établissement de normes et de matériaux est un succès. Il existe depuis déjà longtemps et constitue un modèle qui pourrait être utilisé dans plusieurs domaines.

Toutefois, je me pose constamment la question suivante. Comment se fait-il qu'il existe des barrières pour certains produits? Prenons l'exemple de la bière. Je n'ai jamais pu comprendre pourquoi un producteur de bière ne pouvait pas vendre son produit à l'extérieur de sa province.

I am also very interested in food issues. In Quebec, we eat apples from British Columbia and potatoes from the Maritimes. It is therefore appropriate to look into the issue of product mobility and the circulation of goods. However, my question has to do primarily with labour mobility at your level of government.

I recently met representatives of a number of labour congresses. They told me that Quebec workers who wanted to go and work in Alberta were faced with barriers and that they did not have the same support as workers from the Maritimes who wanted to go and work in Alberta. Some people have to remain unemployed because they do not have the means to go and explore the Alberta market, or to go there for interviews. When you do not have a job or financial support, you cannot pay for a plane ticket or for a two- to three-week trip for an interview. A number of programs for workers in the Maritimes provide them with just this kind of help.

If our federal policy is applied differently from province to province, that constitutes a barrier. Identical treatment should be provided to skilled tar sands workers, for example.

On the other hand, how confident are you in addressing a national regulatory body with respect to financial markets? As you know, Quebec was the province most firmly against the idea. Moreover, your team included a former federal politician, when this file was put forward, that we have talked about for a long time. There was a great deal of talk and many committee meetings. It is important to obtain the consensus of Quebec. The plan to locate the headquarters in Toronto generated considerable apprehension, given that the financial market is already largely in Toronto. Quebec of course does not want to lose its authority over this matter.

Have you been discussing this issue, and do you expect that it will be dealt with within a reasonable amount of time? How do you intend to deal with this issue? There are 600 to 700 skilled workers who are unemployed and do not have the means to go and work in other provinces.

[English]

**The Chairman:** I counted five questions senator.

**Senator Hervieux-Payette:** No. I have one question with regard to the mobility of manpower and the other question is with regard to the organization of authority des marchés financiers.

**The Chairman:** I appreciate that. I thought you had more questions. If there are only two, please go ahead.

[Translation]

**Mr. Bernier:** First of all, let us talk about the Building Code. This is of course an important tool. However, uniformity is not always the rule. As you know, the Building Code in Vancouver is somewhat different because of a number of distinctive features

Les questions d'alimentation me tiennent également à cœur. Au Québec, on mange des pommes de la Colombie-Britannique et des pommes de terre des Maritimes. Il est donc approprié d'examiner la question de mobilité des produits et de considérer la circulation des marchandises. Toutefois, ma question touche surtout la mobilité de la main-d'œuvre à votre niveau de gouvernement.

Récemment, j'ai rencontré des représentants de centrales syndicales. Ils m'ont indiqué que les travailleurs du Québec, qui désirent aller travailler en Alberta, doivent faire face à des barrières et ne jouissent pas du même support que les travailleurs des Maritimes désirant aller travailler en Alberta. Certaines personnes doivent demeurer en chômage car ils n'ont pas les moyens d'aller explorer le marché albertain, ni d'aller passer les entrevues sur place. Lorsqu'on n'a ni emploi, ni support financier, on ne peut pas se permettre un billet d'avion ou un séjour de deux ou trois semaines pour passer une entrevue. Or, certains programmes s'adressant aux travailleurs des Maritimes leurs fournissent de l'aide en ce sens.

Si notre politique fédérale s'applique différemment d'une province à l'autre, cela constitue une barrière. On devrait prévoir un traitement identique lorsqu'il s'agit de travailleurs spécialisés oeuvrant, par exemple, dans le domaine des sables bitumineux.

D'autre part, avec quelle confiance vous adressez-vous à un organisme réglementaire national sur le plan des marchés financiers? Comme vous le savez, le Québec était la province la plus réfractaire à cette idée. D'ailleurs, votre équipe incluait un ex-politicien fédéral, lorsque vous avez mis de l'avant ce dossier, dont nous parlons depuis très longtemps. On a gaspillé beaucoup de salive et tenu plusieurs comités. Il est nécessaire d'obtenir le consensus au Québec. L'intention d'établir le siège social à Toronto constituait une grande crainte, compte tenu que le marché financier se trouve déjà en grande partie à Toronto. Le Québec, évidemment, ne veut pas perdre son autorité sur cette question.

Est-ce que vous discutez de cette question et avez-vous espoir qu'elle soit réglée dans un laps de temps raisonnable? Comment comptez-vous régler cette question? On parle de 600 à 700 travailleurs spécialisés qui sont sans emploi et qui n'ont pas les moyens d'aller travailler dans d'autres provinces.

[Traduction]

**Le président :** J'ai compté cinq questions, mesdames et messieurs les sénateurs.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Non. J'ai une question qui porte sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'autre qui concerne l'organisation des autorités des marchés financiers.

**Le président :** J'en suis ravi. Je croyais que vous aviez plus de questions. Si vous n'en avez que deux, posez-les.

[Français]

**M. Bernier :** Tout d'abord, parlons du Code du bâtiment. Il s'agit d'un outil important, soit. Toutefois, l'uniformité n'est pas toujours la règle. Comme vous le savez, le Code du bâtiment à Vancouver est un peu différent, compte tenu des particularités



there. According to the experts, the Vancouver area needs to consider potential earthquakes and thus standards differ from those elsewhere in the country. It is all very well to want consistency, but sometimes distinctions are needed.

You also spoke about products like beer. In the course of the Halifax discussions, we spoke about one particular product: margarine.

There was a decision by the committee about the Agreement on Internal Trade with respect to Quebec and Ontario — ruling that Quebec imposed a regulatory barrier with the colour of margarine.

In our discussions of a dispute settlement mechanism with the powers and means of enforcing decisions, margarine was in fact dealt with. This is something that has been evolving because the Government of Quebec now wants to ensure that future decisions of the tribunal are applied. This leaves an opening. If there are future decisions on margarine, the response is likely to be the same.

The fact that Quebec is open to negotiating the settlement mechanism is positive. As for labour mobility, you referred to federal programs that encourage people from the Maritimes and allow them to readily find employment in Alberta or the West. I am not aware of the details, but given that you say so, I assume that these programs exist.

As for the reason why these programs do not apply to other regions of Canada, I will discuss this with my colleague Diane Finley, the Minister of Human Resources and Social Development, and will return to you with a written response.

As for authority over financial markets and the role of Quebec, the Government of Quebec's historical position has been to say that securities are a provincial jurisdiction. Quebec has in fact now agreed to negotiate with the provinces a model passport in which there would be loss of jurisdiction.

If you say to company X headquartered in Vancouver that its prospectus, once approved in Vancouver, would be recognized in Quebec, the Quebec financial market authority would no longer need to analyze the prospectus. It would be part of the passport system and hence Quebec would leave the application of its area of responsibility to the passport system.

I find that this augurs well for a discussion about the establishment of a single securities commission. The question is, what position will Quebec politicians end up taking? I cannot tell you, but I hope that they will join us and hope that my colleague the Minister of Industry will be able to rally everyone around the table tomorrow on this matter.

**Senator Hervieux-Payette:** Are we speaking about mutual recognition in which one province accepts something and the other automatically approves it?

propres à cette région. En effet, selon les experts, la région de Vancouver doit parer aux éventualités de tremblements de terre et se munir de normes différentes de celles qui existent dans d'autres régions du pays. Il est bien de souhaiter l'uniformisation, mais parfois la distinction s'impose.

Vous avez également parlé de produits tels la bière. Lors des discussions à Halifax, nous avons parlé d'un produit en particulier : la margarine.

Entre le Québec et l'Ontario, il y a eu une décision du Comité sur l'accord de commerce intérieur où l'on a dit que le Québec imposait une barrière réglementaire avec la couleur de la margarine.

Lors de nos discussions au sujet d'un mécanisme de règlement des différends avec des pouvoirs et un moyen de faire en sorte que ces décisions soient mises en vigueur, on a justement traité de la margarine. C'est quelque chose qui évolue puisque maintenant le gouvernement du Québec veut s'assurer que les décisions futures du tribunal seront appliquées. Cela laisse entrevoir une ouverture. On sait que s'il y a d'autres décisions à venir sur la margarine, la réponse risque d'être la même.

Le fait que le Québec est ouvert à négocier le mécanisme des règlements est positif. Quant à la mobilité de la main-d'œuvre, vous faites référence à des programmes fédéraux qui inciteraient des gens des Maritimes à se trouver facilement de l'emploi en Alberta ou dans l'Ouest. Je vous dirai que je ne suis pas au courant de ces détails, mais si vous le dites, je tiens pour acquis que ces programmes existent.

Pour ce qui est de la raison pour laquelle ces programmes ne s'appliquent pas à d'autres régions du Canada, j'en discuterai avec ma collègue Diane Finley, ministre des Ressources humaines et du Développement social, et je vous reviendrai avec une réponse écrite sur cette question.

En ce qui concerne l'Autorité des marchés financiers et le rôle du Québec, le gouvernement du Québec a eu une position historique en disant que les valeurs mobilières étaient de juridiction provinciale. Dans les faits, le Québec a accepté de négocier avec les provinces d'un modèle de passeport dans lequel il y a une certaine perte de juridiction.

Si vous dites à une entreprise X établie à Vancouver que le prospectus qu'elle émet, une fois approuvé à Vancouver, peut être reconnu au Québec, l'Autorité des marchés financiers du Québec n'aura plus à analyser ce prospectus. C'est dans le système du passeport et donc le Québec laisse aller la mise en application de sa responsabilité dans un système de passeport.

Je trouve que cela augure bien pour une discussion quant à la création d'une commission unique des valeurs mobilières. Enfin, quelle sera la position finale des politiciens du Québec? Je ne peux pas vous le dire, mais je souhaite qu'ils se joignent à nous et je souhaite que mon collègue le ministre de l'Industrie soit capable de rallier tout le monde autour d'une table demain sur cette question.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Est-ce qu'on parle de reconnaissance mutuelle lorsqu'une province accepte et que l'autre l'entérine automatiquement?

**Mr. Bernier:** In the field of securities, it is based on mutual recognition. It is the passport system that is now used within the European Economic Community. The Canadian provinces did not come up with anything new, but rather followed the lead of the European Economic Community, which allows a company located in Paris to issue a prospectus in Paris and this prospectus is automatically approved throughout the community, which is to say just about everywhere in Germany.

The only thing that needs to be done is to translate the summary of the prospectus into the common language used for securities. So if you are a German company and your German-language prospectus is approved by the German Securities Commission, you will be able to sell your products or be listed on the London Stock Exchange, but you will have to translate your prospectus into one of the common languages used for financial matters.

The European politicians did not want to say "English," but the common language is definitely English. The same concept will apply here for the passport systems. Does it work? It's a start, and we are at the introductory stage, but it could move forward still further with a single commission.

[English]

**Senator Eyton:** This is not a good history. The Agreement on Internal Trade, by my memory, started in the late 1980s and early 1990s and became effective in 1995. I would suggest that the progress has not been rapid or that the agreement has not been very effective.

I note here in the January 2006 progress report — we are talking here 11 years after the agreement became effective — that the short-term objectives are stated to be to "recommit to honour the obligations under the current AIT." That seems sensible enough; after 11 years, you would hope that was so. Another objective is to "develop a comprehensive communications plan" — again, that seems to me to be pretty ordinary territory; and then to "complete the provincial-territorial negotiations on Crown procurement." Here we are talking about all of the parties at the table saying we should do this; we have been at it for 11 years and we really, short-term, ought to do what we said we would do 11 years ago and all the parties are at the table. Those were the short-term objectives.

Beyond that, there are the longer-term objectives. I note that one of them is to improve the procurement chapter of the agreement. Then there are a lot of very important issues, including the dispute settlement resolution that is wholly ineffective, and a chapter on energy and things of that sort.

That is an abysmal record. In the real world, if you had an agreement of that sort that had been around for 11 years, and you were talking, after 11 years, about a better communications plan,

**M. Bernier :** Dans le domaine des valeurs mobilières c'est basé sur la reconnaissance mutuelle. C'est le système de passeport qui fonctionne au sein de la Communauté économique européenne. Les provinces canadiennes n'ont pas été imaginatives, elles ont pris la directive de la Communauté économique européenne qui permet à une entreprise située à Paris d'émettre un prospectus à Paris et ce prospectus est automatiquement approuvé dans la communauté, c'est-à-dire un peu partout en Allemagne.

La seule chose à faire, c'est de traduire le résumé du prospectus dans la langue usuelle en matière de valeurs mobilières. Donc si vous êtes une compagnie allemande et que votre prospectus en allemand est approuvé par la Commission des valeurs mobilières d'Allemagne, vous pouvez vendre vos produits ou être coté à la Bourse de Londres, mais vous devez traduire votre prospectus dans une langue usuelle en matière financière.

Les politiciens européens n'ont pas voulu nommer l'anglais, mais c'est bel et bien l'anglais qui est la langue usuelle. C'est le même concept qui s'applique ici pour les systèmes de passeport. Est-ce que cela fonctionne? C'est un début, nous en sommes à l'étape de l'implantation, mais on pourrait aller encore plus loin avec une commission unique.

[Traduction]

**Le sénateur Eyton :** Ce n'est pas une bonne histoire. L'Accord sur le commerce intérieur, si je me fie à ma mémoire, a été conclu à la fin des années 80 et au début des années 90 et est entré en vigueur en 1995. Il me semble que les progrès réalisés n'ont pas été rapides ou que l'intente n'a pas été très efficace.

J'ai relevé ici, dans le rapport périodique de janvier 2006, soit 11 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, que les objectifs à court terme annoncés sont « Renouveler l'engagement de respecter toutes les obligations prévues à l'ACI dans sa version actuelle ». Cela semble assez logique, après 11 ans. On s'attendrait à ce que cela ait été fait. Un autre objectif est de « mettre en œuvre un plan de communications exhaustif ». Cela me paraît encore passablement ordinaire. Il est ensuite question de compléter les négociations provinciales-territoriales sur les marchés publics. Cela signifie que toutes les parties à la table de négociation disent : nous devrions faire ceci; nous avons été à cette table pendant 11 ans et nous devrions vraiment, à court terme, faire ce que nous avons dit que nous allions faire il y a 11 ans, et cela concerne toutes les parties présentes à la table. Il s'agit là d'objectifs à court terme.

Outre cela, il y a les objectifs à plus long terme. Je constate que l'un vise à améliorer le chapitre sur les marchés publics. Il y a ensuite toute une série de questions très importantes, y compris en ce qui concerne les modalités de résolution des différends qui sont totalement inefficaces, un chapitre sur l'énergie et des choses de ce genre.

C'est là un dossier abyssal. Dans le vrai monde, si vous aviez une entente de ce genre qui a été en vigueur pendant 11 ans et que vous parliez 11 ans après d'un meilleur plan de communications,

is it not realistic to look at it and say, this is not working very well. Is it realistic to throw it out and start all over again? Is that a realistic alternative?

**Mr. Bernier:** On the history of the relationship and the improvement of the trade barriers across the country, you are right; we have something to do and it was not perfect. That is why I will come back to the meeting I had with my colleagues in Halifax in September.

We have an action plan, we have dates and we have deadlines, specifically on labour mobility. We needed to pick priorities and we have done that. We do not want to be all over the map like we were in the past. It will be successful now because we have priorities and we are all working together.

On labour mobility, we have a date — April 1, 2009. What we will do in between that date is have meetings at both the ministerial and official levels. That is working very well. Many departments at the federal level are involved in this file, and it is the same thing at the provincial level.

You have a commitment. As you know, as a politician, when you say something publicly, you want to succeed. I want to succeed, and my colleagues want to succeed, because Canadians and this committee will judge us. I do not want to come back a year from now and have you tell me, minister, you do not have a word; you have a press release and that is nothing.

I am in politics to achieve something. I want to achieve something for Canadians. That is the same thing for my colleagues from other provinces. We want to achieve something and be sure that we will succeed. We think we will reach an agreement on this issue. Our reputation is on the line.

We have a good commitment. We are working right now. We will have another meeting and we will push that.

What will the future be? I cannot tell you. I hope I will be Minister of Industry for a long time in this government so I will be able to finish the job.

**Senator Eyton:** As it happens, I share that ambition.

**Senator Grafstein:** Do you have a follow-up?

**Senator Eyton:** I take it that your answer is we have this agreement and we will work with it the best we can. My follow-up question is: How can we get some urgency?

The real effects of this agreement may be 15 years out from the effective date of the agreement, and that is only one element with which we are trying to deal within internal trade barriers.

ne serait-il pas réaliste d'examiner la situation et de dire que les choses ne fonctionnent pas très bien. Est-il réaliste de le laisser tomber et de recommencer à zéro? Est-ce une solution réaliste?

**M. Bernier :** Au sujet de l'histoire des relations et de l'abaissement des obstacles au commerce à travers le pays, vous avez raison. Il faut que nous fassions quelque chose et ce qui a été fait était loin d'être parfait. C'est pourquoi je fais revenir à la réunion que j'ai eue avec mes collègues à Halifax en septembre.

Nous avons un plan d'action, nous avons des dates et des délais, en particulier sur la mobilité de la main-d'œuvre. Nous devons choisir des priorités et nous l'avons fait. Nous ne voulons pas tenter de nous attaquer à tout en même temps comme nous avons essayé de le faire par le passé. Nous allons réussir maintenant parce que nous avons des priorités et que nous travaillons tous ensemble.

Dans le cas de la mobilité de la main-d'œuvre, nous avons une date, le 1<sup>er</sup> avril 2009. Quant à savoir ce que nous allons faire d'ici cette date, nous allons organiser des réunions au niveau des ministres et des fonctionnaires. Cela donne de très bons résultats. De nombreux ministères fédéraux sont impliqués dans ce dossier, et il en va de même au niveau provincial.

Vous avez un engagement. Comme vous le savez, à titre de politicien, quand vous dites quelque chose en public vous voulez réussir. Je veux réussir, tout comme mes collègues, parce que les Canadiens et ce comité vont nous juger. Je ne veux pas revenir devant vous dans un an et que vous me disiez, monsieur le ministre, vous n'avez pas tenu parole. Nous avons un communiqué de presse et cela ne signifie rien.

Je suis en politique pour réaliser des choses. Je veux obtenir des résultats pour les Canadiens. Il en va de même pour mes collègues des autres provinces. Nous voulons faire des choses et nous assurer que nous allons réussir. Nous croyons que nous allons parvenir à une entente sur cette question. Notre réputation est en jeu.

Vous avez un engagement solide. Nous travaillons actuellement sur cette question. Nous aurons une autre réunion et nous allons aller de l'avant.

De quoi aura l'air l'avenir? Je ne peux pas vous le dire. J'espère que je serai ministre de l'Industrie pendant assez longtemps dans ce gouvernement pour être en mesure de finir le travail.

**Le sénateur Eyton :** Il se trouve que je partage cette ambition.

**Le sénateur Grafstein :** Quelqu'un veut poursuivre sur le même sujet?

**Le sénateur Eyton :** Je comprends donc que vous nous répondez que nous avons cette entente et que nous allons travailler avec elle du mieux que nous pouvons. Ma question de suivi est la suivante : comment pouvons-nous aller plus vite?

Les effets réels de cet accord pourraient se faire sentir 15 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord et ce n'est là qu'un élément auquel nous nous intéressons dans le cadre des obstacles au commerce interprovincial.



The federal government has constitutional authority over interprovincial trade and it may be in a position where it can mete out reward or punishment to bring things along, but what are the limits, beyond political, to what the federal government can do to be more active and have a larger presence in making sure there is some urgency?

How can we accelerate the solution of a problem that costs our GDP 1 per cent or more every year? We are talking billions of dollars.

We are taking 15 years to get to some of the important elements that we considered originally. What are the limits of the federal government in taking a more active role?

**Mr. Bernier:** I understand your point. I want to put that in the context. The Alberta-B.C. agreement is a very good one. Each government and each cabinet worked together for four years to achieve that. They achieved that by forming a joint cabinet; they had a minister from each province at the same time at the cabinet level. It was a good idea; they shared their issues. The ministers of B.C. and Alberta were very proud at this meeting. It is not perfect, but it is a good deal.

I hope that the other provinces will jump in. That will help us to improve the agreement on internal trade at a federal level.

Your question is: If you think you are not able to achieve that and the momentum is not there, do you have other tools? Do you think you can do something?

I am optimistic. We are working hard; we have a goal and we need to achieve it. I do not want to have a plan B on that. We want to cooperate with provinces and they understand the need to change it.

It is why we are all proud of what we achieved in Halifax. We know that the record of the agreement on internal trade is not very good. We want to improve it.

I do not have a plan B. I am working positively and with cooperation with the other ones. You have had experts that have come before your committee with different opinions. I am not an expert. I will wait to read the report.

**Senator Eyton:** Good luck with your plan A.

**Senator Harb:** My colleague raised an important question. I submit that the whole issue why we are not having any progress is the fact that we do not have leadership on it. I am not blaming any specific government. I served with your dad during the Mulroney days; he was a good guy. We have had Conservative and Liberal governments.

**Mr. Bernier:** What about his son?

C'est le gouvernement fédéral qui détient les pouvoirs constitutionnels en matière de commerce interprovincial et il pourrait être en mesure de décerner des récompenses ou d'infliger des punitions pour faire bouger les choses, mais quelles sont les limites, autres que politiques, à ce que le gouvernement fédéral peut faire pour être plus dynamique et plus présent afin que les choses évoluent plus rapidement?

Comment pouvons-nous accélérer la résolution d'un problème qui ampute notre PIB de 1 p. 100 ou plus chaque année? Nous parlons ici de milliards de dollars.

Il nous a fallu 15 ans pour nous attaquer à certains éléments importants que nous avons étudiés au début. Qu'est-ce qui empêche le gouvernement fédéral de jouer un rôle plus actif?

**M. Bernier :** Je comprends votre point. Je veux situer les choses dans leur contexte. L'entente conclue entre l'Alberta et la Colombie-Britannique est très bonne. Chaque gouvernement et chaque cabinet a collaboré avec l'autre pendant quatre ans pour y parvenir. Ils ont dû pour cela mettre sur pied un cabinet conjoint; ils ont désigné un ministre de chaque province en même temps au niveau du cabinet. Ça a été une bonne idée. Ils ont partagé leurs problèmes. Les ministres de la Colombie-Britannique et de l'Alberta étaient très fiers lors de cette réunion. Ce n'est pas une entente parfaite mais c'est une bonne entente.

J'espère que les autres provinces vont emprunter la même voie. Cela nous aidera à améliorer l'accord sur le commerce intérieur au niveau fédéral.

Votre question est : Si vous ne pensez pas que nous puissions atteindre ce résultat et si vous ne considérez pas qu'il y a suffisamment d'élan, avez-vous d'autres outils? Pensez-vous pouvoir faire quelque chose?

Je suis optimiste. Nous travaillons fort; nous avons un objectif et nous voulons l'atteindre. Je ne veux pas avoir un plan B sur cette question. Nous devons coopérer avec les provinces et elles réalisent la nécessité de faire des changements.

C'est pourquoi nous sommes tous fiers de ce que nous avons réalisé à Halifax. Nous savons que le dossier de l'Accord sur le commerce intérieur n'est pas brillant. Nous voulons l'améliorer.

Je n'ai pas de plan B. Je travaille de façon positive en coopérant avec les autres. Vous avez entendu des spécialistes qui sont venus faire part à votre comité d'opinions différentes. Je ne suis pas un spécialiste. J'attendrai de lire le rapport.

**Le sénateur Eyton :** Bonne chance à votre plan A.

**Le sénateur Harb :** Mon collègue a soulevé une question importante. J'émet l'hypothèse que la raison pour laquelle nous n'avons pas enregistré de progrès est qu'il n'y a pas de leadership dans ce domaine. Je ne blâme aucun gouvernement en particulier. J'ai servi avec votre père à l'époque Mulroney. C'était quelqu'un de très bien. Nous avons eu des gouvernements conservateurs et libéraux.

**M. Bernier :** Qu'en est-il de son fils?

**Senator Grafstein:** Senator Harb, Minister Bernier asked a second question. He said: What about his son? Is the jury still out?

**Senator Harb:** It depends how the minister answers my question.

I submit to you that the reason why we have failed leadership on this issue is that we do not know the answer. I will ask you the question. If you give me the answer then you have proved to me that, in essence, we have leadership and we are going to move the agenda forward.

The business case for interprovincial trade is not there. Do you know what the actual cost is to the economy? If you give me the answer then we have the business case. If you do not, I submit that is the problem.

Where is the study that shows the cost to the economy because of the lack of interprovincial trade? That will determine whether or not you understand.

**Mr. Bernier:** Did you understand, Carole?

**Ms. Swan:** Yes.

**Senator Grafstein:** I will give you a hint, minister; look at the Conference Board numbers.

**Mr. Bernier:** I cannot agree with you on the leadership question. Who chaired the meeting in Halifax? It was not Maxime Bernier or another minister from another province; Premier Doer chaired the meeting. He reports to the confederation. We have leadership from the provincial primaries and provincial governments. The leadership is there.

Concerning the costs, the Fraser Institute did some studies, as did the Conference Board and the Montreal Economic Institute. Yes, there is a cost. What is the exact cost; how many billion or million? I do not have the number here.

I read the study. I know there is a cost. I was in that business working for an insurance company. When selling insurance in each province, you must follow 13 rules across the country. I was in charge of people as the vice-president, people working in Alberta and B.C. and Quebec, and I had to be sure that the salespeople respected provincial legislation. That is a cost. If you add that to each sector of the industry and each company, the compliance costs would be huge. We know that. We read the study. I do not want to point out a number here. The goal for us is to be sure if we are doing nothing, the costs will be huge and the number will increase.

**Senator Harb:** It is an element of credibility of the case. From what I have seen figures show .05 to .1 of the GDB and up to 1 per cent of the GDB. I submit that .05 and 1 is 20 times different. I am not going to look at a study like that with confidence. I want a study that has credibility and goes sector by sector of the economy, whether we talk about labour mobilities,

**Le sénateur Grafstein :** Le sénateur Harb, le ministre Bernier a posé une seconde question. Il a demandé qu'en est-il de son fils? Le jury est-il toujours là?

**Le sénateur Harb :** Cela dépend de la façon dont le ministre répondra à ma question.

J'é mets l'hypothèse que la raison pour laquelle nous n'avons pas eu de leadership dans ce domaine est que nous ignorons la réponse. Je vais vous poser la question. Si vous me donnez la réponse, vous m'aurez alors prouvé que, pour l'essentiel, il y a un leadership et que nous allons aller de l'avant.

L'analyse de rentabilisation du commerce interprovincial n'est pas là. Savez-vous quel en est le coût réel pour l'économie? Si vous me donnez la réponse, nous avons alors l'analyse de rentabilisation. Si vous ne l'avez pas, il me semble que c'est là le fond du problème.

Où est l'étude qui montre le coût pour l'économie imputable aux déficiences du commerce interprovincial? Cela va déterminer si vous comprenez ou non le sujet.

**M. Bernier :** Comprenez-vous, Carole?

**Mme Swan :** Oui.

**Le sénateur Grafstein :** Je vais vous donner un truc, monsieur le ministre. Examinez les chiffres du Conference Board.

**M. Bernier :** Je ne peux être d'accord avec vous sur la question du leadership. Qui a présidé la réunion de Halifax? Ce n'était pas Maxime Bernier ou un autre ministre d'une autre province. C'est le premier ministre Doer qui l'a fait. Il relève dans ce rôle du Conseil de la confédération. Le leadership est exercé par les premiers ministres et par les gouvernements des provinces. Le leadership est bien là.

En ce qui concerne les coûts, l'Institut Fraser a réalisé certaines études, tout comme le Conference Board et l'Institut économique de Montréal. Oui, il y a un coût. Quel est le coût exact. Combien de milliards ou de millions? Je n'ai pas le chiffre ici.

J'ai lu l'étude. Je sais qu'il y a un coût. J'ai été dans ce secteur quand j'ai travaillé pour une compagnie d'assurance. Quand vous vendez de l'assurance dans chaque province, vous devez respecter 13 réglementations à travers le pays. Étant vice-président, j'étais responsable des gens travaillant en Alberta et en Colombie-Britannique, et au Québec, et je devais m'assurer que les vendeurs respectaient les législations provinciales. Cela a un coût. Si vous ajoutez qu'il en va de même pour chaque secteur de l'industrie et pour chaque entreprise, les coûts de conformité deviennent énormes. Nous le savons. Nous avons lu l'étude. Je ne veux pas donner un chiffre ici. Nous devons tous savoir, sans l'ombre d'un doute, que les coûts seront énormes si nous ne faisons rien, et que le chiffre va augmenter.

**Le sénateur Harb :** C'est un élément de crédibilité de ce dossier. D'après ce que j'ai vu, les chiffres représentent entre 0,05 et 0,10 p. 100 du PIB et certaines études vont jusqu'à 1 p. 100 de ce PIB. Je fais remarquer que le facteur entre 0,05 et 0,10 est de 20. Je ne vais pas accorder ma confiance à une telle étude. Je veux une étude crédible qui analyse l'économie secteur par

food and safety, or professional levels. I want to ask each sector to give me a number in terms of how much they are losing because they cannot have interprovincial trade.

**Mr. Bernier:** I want to understand your question. The cost is between \$2 billion and \$3 billion and you want to know the cost on each industry. We are not there. We want to solve the problem. We are here to solve the problem.

If I have a study telling me that the manufacturing sector is \$1 billion, we know there is a problem. I do not want to add another step or study. It is time for action. If you have the study, good. We know there is a cost. That is why it is time for action. We are not in the same place. It is better to acknowledge that and act on that information.

**Senator Harb:** Minister, you need to know the temperature of the patient and if the patient has a fever, you must take quick action. Both the chair and deputy chair have indicated the fact that this affects the economy overall on the international scene.

I suggest that since the time of Confederation, someone at the national level might have identified not only the patient but the problem as well. I submit that one of the reasons that people have not moved on this issue is because we just continue to guess at the problems.

**Mr. Bernier:** We chose the problem of labour mobility, and I think you are aware of the costs associated with that issue. That is the reason why we picked that particular issue. It is costly on families, on people and the economy. That is the most important issue and our work must be done on a priority basis.

The Canadian Manufacturers Association, the Conference Board and the Economic Council have done studies. As a politician who will be before the electorate, perhaps sooner rather than later, I want action and results on this issue. Other politicians around the table and our colleagues from the provinces want the same thing.

**Senator Grafstein:** Minister, thank you. You can see that each member of this committee is deeply involved in the facts of the issue. Our concern is growing and not receding.

Recent studies have indicated that Canada is slipping behind. We have gone from seventh in the world to twelfth or thirteenth and European countries, such as Spain, are displacing our position in the G7. This would be terrible for Canada in all respects. As well, in terms of direct foreign investment in Canada, at one time and not too long ago, we had 6 per cent of the direct foreign investment. Today, that has dropped to around 3 per cent. This means that there is not enough economic muscle and capital coming into the country to make us more

secteur, que nous parlions de la mobilité de la main-d'œuvre, de l'alimentation et de la sécurité ou des professionnels. Je veux demander à chaque secteur de chiffrer ses pertes s'il n'est pas en mesure de faire du commerce à l'échelle interprovinciale.

**M. Bernier :** Je veux bien comprendre votre question. Le coût se situe entre deux et trois milliards de dollars et vous voulez connaître le coût pour chaque industrie. Nous n'en sommes pas là. Nous voulons résoudre le problème. Nous sommes ici pour résoudre le problème.

Si je dispose d'une étude qui me dit que le coût pour le secteur manufacturier est d'un milliard de dollars, nous savons qu'il y a un problème. Je ne veux pas ajouter une autre étape ou une autre étude. Il est temps d'agir. Si vous avez l'étude, c'est bien. Nous savons qu'il y a un coût. C'est pourquoi il est temps d'agir. Nous ne sommes pas dans la même position. Il faut mieux en prendre conscience et agir à partir de l'information dont on dispose.

**Le sénateur Harb :** Monsieur le ministre, vous avez besoin de connaître la température du patient parce que, s'il fait de la fièvre, vous devez agir rapidement. Le président et le vice-président ont tous deux indiqué que cela affecte l'ensemble de l'économie sur la scène internationale.

Ce que je dis est que, depuis la Confédération, quelqu'un au niveau national pourrait avoir identifié non seulement le patient mais également le problème. Je fais l'hypothèse que l'une des raisons pour laquelle les gens ne sont pas allés de l'avant sur ce dossier est que c'est parce que nous continuons à faire des hypothèses.

**M. Bernier :** Vous avez choisi le problème de la mobilité de la main-d'œuvre, et je pense que vous connaissez les coûts associés à ce problème. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi cette question en particulier. Elle est coûteuse pour les familles, pour les gens et pour l'économie. C'est la question la plus importante et nous devons nous y attaquer sur une base prioritaire.

L'Association des manufacturiers canadiens, le Conference Board et le Conseil économique ont réalisé des études. Comme politicien qui devra se présenter devant les électeurs, peut-être plus tôt que plus tard, je veux agir et obtenir des résultats sur cette question. Les autres politiciens assis autour de la table et nos collègues des provinces veulent la même chose.

**Le sénateur Grafstein :** Monsieur le ministre, je vous remercie. Vous pouvez constater que chacun des membres de ce comité s'intéresse sérieusement aux divers aspects de cette question. Nous sommes de plus en plus préoccupés et pas l'inverse.

Des études récentes ont indiqué que le Canada prend du retard. Nous sommes passés de la septième à la douzième ou treizième place dans le monde et des pays européens, comme l'Espagne, prennent notre place au sein du groupe du G7. La poursuite de cette tendance serait terrible pour le Canada, à tous les titres. Il en va de même en ce qui concerne les investissements étrangers directs au Canada. Il n'y a pas si longtemps, nous avions 6 p. 100 des investissements étrangers directs. Notre part a aujourd'hui baissé à 3 p. 100. Cela signifie que notre économie



productive. Everything goes to the question of productivity and these interprovincial trade barriers, which clog our prosperity.

Senator Harb, Senator Goldstein, Senator Eyton, Senator Tkachuk, Senator Massicotte, Senator Angus and I are of the same view that this is a huge concern. That is why we will travel across the country to try to make the case as best we can on a region-by-region basis.

We thank you, minister, for appearing before the committee today. The federal government has staunch powers on interprovincial trade that have not been exercised. We have powers of disallowance that have not been exercised. The federal government has been reluctant to exercise its own powers, and that is the history of this issue.

Departmental legal advisers will make the case for you minister. If you want the power, you have the power, provided you want to exercise it. I am not suggesting that you should exercise all of your powers but you do have capacious powers to do what you want to do. Before you attend your meeting in February, take note that you have more powers than you think you have.

**Mr. Bernier:** I appreciate this opportunity to appear today. I will await the report of the committee.

The committee adjourned.

n'est pas assez dynamique et que les capitaux qui viennent dans notre pays nous rendent plus productifs. Tout revient à la question de la productivité et à ces obstacles au commerce interprovincial, qui nuisent à notre prospérité.

Le sénateur Harb, le sénateur Goldstein, le sénateur Eyton, le sénateur Tkachuk, le sénateur Massicotte, le sénateur Angus et moi sommes tous d'avis que c'est là une préoccupation très importante. C'est pourquoi nous allons voyager à travers le pays pour dresser le portrait de la situation de notre mieux, région par région.

Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs sûrs en matière de commerce international qu'il n'a pas exercés. Nous avons des pouvoirs de révocation qui n'ont pas été exercés. Le gouvernement fédéral a hésité à exercer ses propres pouvoirs, et c'est là toute l'histoire de cette question.

Les conseillers juridiques de votre ministère vous feront le point sur cette question, monsieur le ministre. Si vous voulez les pouvoirs, vous les avez, à condition de vouloir les exercer. Je ne veux pas dire que vous devriez exercer tous vos pouvoirs mais vous avez les moyens de faire ce que vous voulez faire. Avant d'assister à votre réunion de février, notez bien que vous disposez de plus de pouvoirs que vous ne croyiez en avoir.

**M. Bernier :** Je suis ravi d'avoir eu l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Je vais attendre le rapport du comité.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Maxime Bernier, P.C., M.P., Minister of Industry

WITNESS

*Industry Canada:*

Carole Swan, Senior Associate Deputy Minister.

COMPARAÎT

L'honorable Maxime Bernier, C.P., député, ministre de l'Industrie

TÉMOIN

*Industrie Canada :*

Carole Swan, sous-ministre déléguée principale.







First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*  
The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Wednesday, January 31, 2007  
Thursday, February 1, 2007

---

### Issue No. 14

#### Ninth and tenth meetings on:

The present state of the domestic  
and international financial system

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*  
L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Le mercredi 31 janvier 2007  
Le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007

---

### Fascicule n° 14

#### Neuvième et dixième réunions concernant :

La situation actuelle du régime  
financier canadien et international

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Biron       | * Hervieux-Payette, P.C. |
| Campbell    | (or Tardif)              |
| Chaput      | * LeBreton, P.C.         |
| Eyton       | (or Comeau)              |
| Fitzpatrick | Meighen                  |
| Goldstein   | Ringuette                |
| Harb        | Tkachuk                  |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Massicotte (*January 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Campbell substituted for that of the Honourable Senator Moore (*January 30, 2007*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. (*January 31, 2007*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Biron       | * Hervieux-Payette, C.P. |
| Campbell    | (ou Tardif)              |
| Chaput      | * LeBreton, C.P.         |
| Eyton       | (ou Comeau)              |
| Fitzpatrick | Meighen                  |
| Goldstein   | Ringuette                |
| Harb        | Tkachuk                  |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Massicotte (*le 29 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 30 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P. (*le 31 janvier 2007*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, January 31, 2007  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:04 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Campbell, Chaput, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein and Harb (9).

*In attendance:* June Dewetering and Philippe Bergevin, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study of the present state of the domestic and international financial system. (*For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Topic: The study on hedge funds

WITNESS:

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI)*

Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions.

At 4:05 p.m., Ms. Dickson made a statement answered questions.

At 5:00 p.m., the committee sat in camera pursuant to rule 92(2)e to consider a draft future agenda and a draft budget.

It was agreed that the clerk survey the members of the committee to find possible dates for travelling.

The committee considered the following draft budget application:

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Professional and Other Services   | \$ 49,500         |
| Transportation and Communications | \$ 220,080        |
| All Other Expenditures            | \$ 5,300          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 274,880</b> |

It was moved by the Honourable Senator Eyton that the draft budget concerning the study on interprovincial barriers to trade in the amount of \$274,880 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the committee hear some witnesses on the subject of bankruptcy.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 31 janvier 2007  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 4, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Campbell, Chaput, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein et Harb (9).

*Également présents :* June Dewetering et Philippe Bergevin, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son étude de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Sujet : L'étude concernant les fonds de couverture.

TÉMOIN :

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) :*

Julie Dickson, surintendante intérimaire des institutions financières.

À 16 h 5, Mme Dickson fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 heures, le comité se réunit à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, pour faire l'étude d'un projet d'ordre du jour et d'une ébauche de budget.

Il est convenu que la greffière sonde les membres du comité afin de déterminer des dates où il serait possible de voyager.

Le comité examine l'ébauche de budget suivante :

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Services professionnels et autres | 49 500 \$         |
| Transports et communications      | 220 080 \$        |
| Autres dépenses                   | 5 300 \$          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>274 880 \$</b> |

L'honorable sénateur Eyton propose que l'ébauche de budget de 274 880 \$ pour l'étude des barrières interprovinciales au commerce soit adoptée et que le président la soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le comité entende quelques témoins sur le sujet de la faillite.



At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, February 1, 2007  
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:50 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Campbell, Chaput, Goldstein, Grafstein, Harb and Tkachuk (8).

*In attendance:* Philippe Bergevin, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study of the present state of the domestic and international financial system. (*For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Topic: The study on hedge funds

WITNESSES:

*TSX Group (Toronto Stock Exchange)*

Robert Fotheringham, Vice-President of Trading.

*Alternative Investment Management Association (AIMA)*

Tris Lett, Deputy Chair;

Michael Burns, Legal Counsel.

At 10:50 a.m., Mr. Fotheringham made a statement and answered questions.

At 12:25 p.m., Mr. Lett made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 1:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Campbell, Chaput, Goldstein, Grafstein, Harb et Tkachuk (8).

*Également présent :* Philippe Bergevin, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son étude de la situation actuelle du régime financier canadien et international. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Sujet : L'étude concernant les fonds de couverture.

TÉMOINS :

*Groupe TSX (Bourse de Toronto) :*

Robert Fotheringham, vice-président des transactions.

*Alternative Investment Management Association (AIMA) :*

Tris Lett, vice-président;

Michael Burns, conseiller-juridique.

À 10 h 50, M. Fotheringham fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 25, M. Lett fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 13 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, January 31, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:04 p.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system (the study on hedge funds).

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a very ambitious program before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. I want to welcome our witness, Julie Dickson, from the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI. We are being seen by Canadians from coast to coast to coast and by Internet around the world so your words have a global effect.

The Banking Committee of the Senate has been part of the history of the Senate and Canada since Parliament first met back in 1867. Several months after Confederation we were one of the first committees established and we have been in continuous service to the Canadian public. The committee, originally called the banking, commerce and railways committee, has concerned itself with banking, insurance, trusts, loans, caisses populaires and small loan companies, some types of taxations, corporate affairs and bankruptcy. Clearly, the committee's mandate extends to a number of issues that affect the functioning and the foundation of the Canadian economy as a whole. We are the only committee of either House of Parliament that has a mandate to look at large and small issues that affect the national economy as a whole.

This committee recently issued reports on consumer protection in the financial sector and how it affects the economy. In fulfilling our mandate, we travelled to New York City last October to discuss with our American colleagues issues including hedge funds, a sector valued at that time at \$1.1 trillion in assets globally. Given the size and scope of our trading relationship with the United States, the integrated nature of aspects of our economy, and the priority that must be given to global financial stability, it is imperative that Canadian policy-makers understand what is happening in Canada and the United States in this important matter. During our discussions with U.S. regulators and representatives of the financial services sector, hedge funds did emerge as a key issue. Members of this committee agree that it requires much further study by us given the high-profile hedge fund failures recently and the increasing number of investors, both sophisticated and retail, using this financial tool. The Canadian hedge fund assets were estimated at \$26.6 billion in June 2004 and we are sure they have grown since then.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 31 janvier 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 4 pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international (l'étude des fonds de couverture).

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a un programme très ambitieux. Je tiens à souhaiter la bienvenue à notre témoin, Julie Dickson, représentante du Bureau du surintendant des institutions financières, le BSIF. Des Canadiens nous regardent d'un océan à l'autre et partout dans le monde grâce à Internet, alors vos paroles ont une portée mondiale.

Le comité des banques du Sénat fait partie de l'histoire du Sénat et du Canada depuis la première séance du Parlement, en 1867. Plusieurs mois après la Confédération, le comité a été parmi les premiers à être créés et il a toujours été au service de la population canadienne. Portant à l'origine le nom de comité des banques, du commerce et des chemins de fer, le comité s'est intéressé à l'activité bancaire, aux assurances, aux fiducies, aux prêts, aux caisses populaires et aux compagnies de petits prêts, à certains types d'imposition, aux entreprises et aux faillites. Le mandat du comité couvre un certain nombre de questions qui touchent au fonctionnement et au fondement de l'économie canadienne dans son ensemble. Il s'agit du seul comité des deux chambres du Parlement qui est chargé d'examiner les questions, grandes et petites, qui influent sur l'économie nationale dans son ensemble.

Le comité a récemment déposé des rapports sur la protection du consommateur dans le secteur des finances et ses effets sur l'économie. Dans le cadre de notre mandat, nous sommes allés à New York en octobre dernier pour discuter avec nos collègues américains de divers sujets, dont les fonds de couverture, un secteur évalué à ce moment-là à 1,1 billion de dollars d'actifs. Compte tenu de l'ampleur et de la portée de nos relations commerciales avec les États-Unis, la nature intégrée des éléments de notre économie et la priorité qui doit être donnée à la stabilité financière mondiale, il est essentiel que les décideurs canadiens comprennent ce qui se passe au Canada et aux États-Unis dans cet important dossier. Au cours de nos discussions avec des représentants du secteur des services financiers et des responsables de la réglementation des États-Unis, les fonds de couverture sont apparus comme étant un élément clé. Les membres du comité sont d'avis qu'ils doivent étudier davantage ce dossier, compte tenu des échecs récents et largement médiatisés de certains fonds de couverture et du nombre croissant d'investisseurs, tant des investisseurs avertis que des petits épargnants, qui utilisent cet outil financier. Les fonds de couverture canadiens étaient évalués à 26,6 milliards de dollars en juin 2004 et nous sommes certains qu'ils ont augmenté depuis ce temps.

We also heard from hedge funds during our study of consumer issues in the financial sector and we recommended the appointment of a person to review appropriate regulatory oversight of hedge funds. Nevertheless, the key question remains the extent to which and how these new and intricate types of financial products should be regulated or supervised in order to protect the consumer and the stability and transparency of our domestic and global financial markets. The committee continues to have an open mind on the issue of the type of regulation or the supervision of hedge funds and welcomes additional testimony to clarify these issues for us.

In our continuing study of this important topic I welcome our next witness, Ms. Julie Dickson.

**Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI):** Mr. Chairman and honourable members of the committee, I would like to thank you for the opportunity for OSFI to provide information as part of your consideration of hedge funds. I have some brief opening remarks outlining OSFI's role in financial sector regulation, and then I would be pleased to answer your questions.

*[Translation]*

OSFI is the prudential regulator of federal financial institutions. "Prudential" means we are concerned with the safety and soundness of financial institutions such as the large banks, and appropriate risk management by financial institutions, which contributes to the overall stability of the financial system. Our mandate does not extend to market conduct or investor protection issues, which are the responsibility of other organizations in the provincial and federal sphere.

*[English]*

With our prudential mandate, OSFI is interested in the market and credit risks that banks might face as the result of business dealings. OSFI is paid to be vigilant and to do something if we think that the entities we regulate and supervise are engaged in unsafe or unsound activity or do not fully understand the potential risks in their businesses or, in the case of the issue at hand, are not adequately assessing the risk of exposure.

OSFI uses a risk-based methodology in its supervision. An institution can, in principle, assume higher risks without attracting supervisory attention provided that the quality of its risk measurement is enhanced. How does OSFI know if the proper risk mitigants are in place? We ask questions, verify the answers and follow up. During our regular assessments of financial institutions we focus on their risk management

Nous avons aussi parlé des fonds de couverture dans le cadre de notre étude des questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers et nous avons recommandé la nomination d'une personne chargée d'examiner la surveillance réglementaire des fonds de couverture. Néanmoins, la question essentielle reste à savoir dans quelle mesure et de quelle façon ces types de produits financiers nouveaux et complexes doivent être réglementés ou supervisés si nous voulons protéger le consommateur et préserver la stabilité et la transparence des marchés financiers canadiens et internationaux. Le comité reste ouvert sur le type de réglementation ou de supervision à appliquer aux fonds de couverture et est ravi d'entendre d'autres témoignages pour clarifier ces questions.

Pour poursuivre notre étude sur cet important sujet, je veux souhaiter la bienvenue à notre prochain témoin, Mme Julie Dickson.

**Julie Dickson, surintendante intérimaire des institutions financières, Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF):** Monsieur le président, mesdames, messieurs, j'aimerais remercier le comité d'offrir au BSIF l'occasion de prendre part à son étude sur les fonds de couverture. Je commencerai par un bref exposé pour situer le rôle du BSIF dans le domaine de la réglementation des services financiers. Puis je serai ravie de répondre à vos questions.

*[Français]*

Le BSIF est l'organisme de réglementation prudentielle des institutions financières fédérales. Le terme « prudentielle » signifie que nous nous intéressons à la sécurité et à la solidité d'institutions financières telles que les grandes banques, ainsi qu'à leurs pratiques de gestion des risques auxquelles elles s'exposent, contribuant ainsi à la stabilité globale du système financier. Notre mandat n'englobe ni la conduite des marchés ni la protection des investisseurs, deux questions qui relèvent d'autres organismes provinciaux et fédéraux.

*[Traduction]*

En raison de son mandat prudentiel, le BSIF s'intéresse aux risques de marché et de crédit auxquels les banques s'exposent dans le cadre de leurs opérations commerciales. Nous sommes payés pour être vigilants et pour passer à l'action lorsque nous croyons que les entités que nous réglementons et que nous surveillons se montrent imprudentes ou négligentes, ou qu'elles ne semblent pas comprendre parfaitement les risques inhérents à leur secteur d'activité ou, dans le cas qui nous intéresse aujourd'hui, lorsqu'elles évaluent mal les risques associés aux fonds de couverture.

Les activités de surveillance du BSIF sont fondées sur la notion de risque. En principe, il est possible pour une institution d'assumer des risques plus importants sans attirer l'attention de l'organisme de surveillance, à condition que la qualité de la gestion des risques soit proportionnelle. Comment le BSIF sait-il que les mesures d'atténuation du risque sont adéquates? Nous posons des questions, nous vérifions les réponses et nous faisons



strategies, changes in their risk appetite and changes in their risk profile.

In this context, a review of the major banks' exposure to hedge funds and their management of that exposure was recently completed. This review indicated that the exposure of banks to hedge funds is relatively small and risk management practices are adequate. Canadian banks are found to be taking a cautious approach to hedge funds.

While OSFI does not currently have any concerns with the participation of Canadian financial institutions in hedge funds, activity in this area will continue to be evaluated as part of OSFI's ongoing supervisory process.

[Translation]

Finally, we meet with our international counterparts on a regular basis to discuss issues, including hedge funds. With respect to hedge funds, we pay particular attention to the work and views of U.S. and U.K. regulators, as the U.S. and U.K. are countries where the bulk of hedge fund activity occurs.

I would now be happy to take any questions the committee might have.

[English]

**The Chairman:** Senator Angus reminded me of my manners. I neglected to introduce our distinguished deputy chairman from Montreal, Senator Angus. I would be remorseful if I did not mention as well Senator Chaput, who also joins us for this session, and the distinguished Senator Campbell from Vancouver. Senator Campbell was a great protector of the public interest when involved in the public affairs of British Columbia and continues with that work in Ottawa. We welcome them to our committee.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Chairman. Welcome, Ms. Dickson. I believe it is fair to assume that you have been following the hearings we have been having up to now and that you have a sense of the range of issues that have been troubling us.

**Ms. Dickson:** Yes.

**Senator Angus:** I would like to follow up on the chairman's earlier comment regarding the scope of hedge funds. I realize that the mandate of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is limited, as its name suggests, to financial institutions, and you are not a consumer protection agency. However, I gather from your opening statement that you are involved and interested enough to be able to give us a sense of the scope of hedge funds. How much of Canadian investment dollars are tied up in hedge funds today? Would it be a trillion dollars?

un suivi. Lors des contrôles que nous effectuons régulièrement auprès des institutions financières, nous examinons leurs stratégies de gestion du risque, leur propension à prendre des risques et l'évolution de leur profil de risque.

Dans ce contexte, on a récemment examiné les risques auxquels les grandes banques sont exposées en matière de fonds de couverture. Leurs pratiques de gestion des risques ont aussi été scrutées. Cet examen a permis de conclure que les risques à ce chapitre sont relativement minimes et que les pratiques de gestion des risques sont adéquates. Bref, il est permis de croire que les banques canadiennes se montrent prudentes lorsqu'il est question de fonds de couverture.

Bien que le BSIF n'entretienne aucune crainte en ce qui a trait à la participation des institutions financières canadiennes à des fonds de couverture, cette activité figure à notre programme de surveillance continue et y demeurera.

[Français]

Enfin, nous nous entretenons régulièrement avec nos homologues étrangers de diverses questions, dont les fonds de couverture. Nous suivons de près les travaux et les opinions des États-Unis et du Royaume-Uni dans ce dossier, puisque ce sont les pays où se déroule le gros des activités de fonds de couverture.

Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le président :** Le sénateur Angus m'a rappelé les bonnes manières. J'ai oublié de présenter notre distingué vice-président de Montréal, le sénateur Angus. Je m'en voudrais de ne pas mentionner également le sénateur Chaput, qui se joint à nous pour la présente session, et le distingué sénateur Campbell, de Vancouver. Le sénateur Campbell a été un ardent défenseur de l'intérêt public lorsqu'il s'est occupé des affaires publiques de la Colombie-Britannique et il poursuit ce travail à Ottawa. Le comité leur souhaite la bienvenue.

**Le sénateur Angus :** Merci, monsieur le président. Bienvenue, madame Dickson. Je crois qu'il est juste de présumer que vous avez suivi les audiences que nous avons eues jusqu'à présent et que vous avez une idée des questions qui nous préoccupent.

**Mme Dickson :** Oui.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais faire suite à ce que le président a dit tout à l'heure au sujet de l'étendue des fonds de couverture. Je comprends que le mandat du Bureau du surintendant des institutions financières est limité, comme son nom le dit, aux institutions financières, et qu'il ne s'agit pas d'un organisme de protection du consommateur. Toutefois, d'après votre déclaration préliminaire, je crois comprendre que vous vous intéressez suffisamment à cette question pour pouvoir nous donner une idée de l'étendue des fonds de couverture. Combien de dollars canadiens sont investis aujourd'hui dans des fonds de couverture? Serait-ce un billion de dollars?

**Ms. Dickson:** I have looked at the testimony various people have given to the committee. At OSFI we do not have statistics like that. We are most interested in what individual banks are doing with respect to hedge funds, the amount and kinds of activities they are conducting. We would also be interested in the growth rate of activity that banks have with hedge funds. We have found that the exposure of banks to hedge funds is very small — 2 per cent of the assets of a bank. That is very small in our world, but it is growing quickly; I have seen numbers that suggest 30 per cent a year. Any time we have exposures that grow that quickly, we keep a close eye on them, but it is such a small exposure that we are not losing sleep at night.

**Senator Angus:** I am happy you are not losing sleep at night. When this new vehicle came into vogue in Canada, it was limited to a sophisticated or exempt investor category, which would include the banks and the so-called institutional investors, but not the retail trade. We have heard that hedge funds have become more popular and many investment counselling and money management firms have been setting up hedge funds and putting their clientele into them, perhaps borderline clientele. In your opening comments you said that OSFI is concerned about making sure the companies or the institutions you regulate understand the nature of the risk and it is sometimes difficult given the degree of leverage that takes place.

I will not pursue the area of the unsophisticated investor with you, unless you feel you can add something, because it is not part of your mandate. We have other people like the Ontario Securities Commission and other agencies in Canada that are interested in that. Let me focus with you on the bank part.

In *The Wall Street Journal* from yesterday, January 30, the chairman and I noticed the possibility and the actual prevalence, if you will, of conflicts of interest that grow up amongst the banks. We saw it in the recent case of Amaranth. When that blew up we wondered if we were into another long-term capital situation where billions of dollars would have to be ponied up by the bank to save the system and to prevent a big run. In Amaranth it seemed to be managed. Yesterday's *The Wall Street Journal* headline read, "Amid Amaranth's Crisis, Other Players Profited." The article notes that Goldman Sachs offered a deal; JP Morgan balked and then did one itself. Then the article highlights what I refer to as a conflict of interest. Could you enlighten us in that regard? What did your review turn up?

**Ms. Dickson:** I can say a number of things. People have identified several issues they would like to look at regarding hedge funds. One is consumer protection, which, as you noted, is not part of our mandate. Two, they want to know whether hedge funds are acting appropriately in the marketplace; that is, is there insider trading or other market integrity issues? Securities commissions are interested in that. Three, people want to know more about anti-money laundering and whether hedge funds pose

**Mme Dickson :** J'ai examiné les témoignages que diverses personnes ont présentés au comité. Le BSIF n'a pas pareilles statistiques. Nous nous intéressons surtout à ce que fait chaque banque concernant les fonds de couverture, le volume et le type d'activités qu'elle mène. Nous nous intéressons également au taux de croissance de l'activité des banques en regard des fonds de couverture. Nous avons constaté que les risques auxquels les banques s'exposent dans ce domaine sont minimes — 2 p. 100 des avoirs d'une banque. C'est très peu dans notre monde, mais ce pourcentage augmente rapidement, de 30 p. 100 par année, selon certains chiffres. Chaque fois qu'un risque augmente aussi rapidement, nous surveillons la situation de près, mais ce risque est si petit qu'il ne nous empêche pas de dormir.

**Le sénateur Angus :** J'en suis fort heureux. Lorsque ce nouveau véhicule est devenu à la mode au Canada, il était limité à une catégorie d'investisseurs avertis ou exonérés, ce qui incluait les banques et les soi-disant investisseurs institutionnels, mais non les petits épargnants. Nous avons appris que les fonds de couverture gagnaient en popularité et que de nombreuses firmes de conseils en placement et de gestion d'argent créaient des fonds de couverture et amenaient leur clientèle à investir dans ces fonds, peut-être une clientèle marginale. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit que le BSIF veille à ce que les entreprises ou les institutions qu'il réglemente comprennent la nature du risque, ce qui est parfois difficile compte tenu de l'effet de levier qui existe.

Je ne vais pas m'étendre sur la question des investisseurs non avertis, à moins que vous ne croyiez pouvoir ajouter quelque chose, puisque cette question ne fait pas partie de votre mandat. D'autres organismes comme la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et d'autres organisations au Canada s'intéressent à cette question. Permettez-moi de me concentrer ici sur les banques.

Dans le *Wall Street Journal* d'hier, soit du 30 janvier, le président et moi avons remarqué la possibilité et, en fait, la prévalence des conflits d'intérêts qui augmentent parmi les banques. Nous l'avons vu dans la récente affaire Amaranth. Lorsque cette affaire a éclaté, nous nous sommes demandé s'il s'agissait d'un autre scénario de capitaux à long terme dans lequel la banque devait trouver des milliards de dollars pour sauver le système et éviter un retrait massif. Dans l'affaire Amaranth, les choses semblaient être bien gérées. Dans l'article du *Wall Street Journal* d'hier, intitulé « Amid Amaranth's Crisis, Other Players Profited », on pouvait lire que Goldman Sachs avait fait une offre et JP Morgan a riposté et en a fait une également. Puis l'article fait ressortir ce qui m'apparaît comme un conflit d'intérêts. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet? Quelle a été la conclusion de votre examen?

**Mme Dickson :** Je peux dire un certain nombre de choses. Les gens ont cerné plusieurs questions qu'ils aimeraient examiner en ce qui a trait aux fonds de couverture. Il y a d'abord la protection du consommateur qui, comme vous l'avez dit, ne fait pas partie de notre mandat. Deuxièmement, ils veulent savoir si les fonds de couverture se comportent de manière appropriée sur le marché, c'est-à-dire s'il y a des transactions d'initiales ou d'autres problèmes touchant à l'intégrité du marché. Les commissions de valeurs

an issue there. Last, people want to look at whether there is a systemic risk problem of any kind. Could there be a buildup of concentrations of risks in the system such that if a hedge fund collapsed there would be ramifications for the entire system? We are most interested in that last issue, which does touch OSFI. We are very interested in the Amaranth case where a fund collapsed and the market dealt with it. It was a disturbance but not a systemic event. Some people like to point to that as a situation well-handled within the marketplace.

OSFI looked at the exposures of Canadian banks in the Amaranth case and whether they were well managed — how much was on their books, did they know what was on their books, was it collateralized, did they lose any money — because we care about the solvency of the banks. We were satisfied with what we saw.

However, we must continue to stay abreast of what is happening. I meet every six months with my counterparts from around the world, including finance or treasury officials plus central bankers. Hedge funds have been on the agenda for a while. Those meetings are an opportunity to compare notes to see whether people are noticing things that concern them.

Many speeches are made by bank regulators, securities regulators and central bankers. For the most part, the view is that hedge funds are a useful addition to the financial system for reasons you have heard before: price discovery, added liquidity and more efficient allocation of resources. However, people still want to be sure that they understand exactly what is going on. Therefore there continue to be meetings, especially in the U.K. and the U.S. where most of the activity is taking place.

Bank regulators meet with the major players in the system, the major financial institutions, to check what they are doing and whether they understand the hedge funds. Most people think that if the banks that are lending the money understand those to whom they are lending the money, that has a positive outcome for the system because it constrains the leverage of those parties, those hedge funds.

Meetings also take place between major securities regulators like the U.S. Securities and Exchange Commission and the Financial Services Authority in the U.K. Those are not banks but large securities firms that play a big role internationally. They are looking at their risk management practices and whether they understand their counter parties, the hedge funds.

mobilières s'intéressent à cette question. Troisièmement, les gens veulent en savoir davantage sur la lutte contre le blanchiment d'argent et si les fonds de couverture posent problème dans ce sens. Enfin, les gens veulent savoir s'il existe un risque systémique quelconque. Pourrait-il y avoir des concentrations de risques dans le système au point où si un fonds de couverture s'effondrait, l'ensemble du système en souffrirait? C'est cet aspect qui nous intéresse le plus, qui touche le BSIF. Nous nous intéressons beaucoup à l'affaire *Amaranth*, dans laquelle un fonds s'est effondré et le marché a composé avec le problème. Il y a eu une perturbation, mais non pas un événement systémique. Certains aiment dire qu'il s'agissait d'une situation qui a été bien traitée au sein du marché.

Le BSIF a examiné les risques que couraient les banques canadiennes dans l'affaire Amaranth et a voulu savoir si ces risques étaient bien gérés — combien d'argent se trouvait dans leurs livres comptables, savaient-elles ce qui se trouvait dans leurs livres, l'argent était-il garanti par nantissement de titres, ont-elles perdu de l'argent — parce que notre organisation se préoccupe de la solvabilité des banques. Nous avons été satisfaits de ce que nous avons vu.

Toutefois, nous devons nous tenir au fait de ce qui se passe. Tous les six mois, je rencontre mes homologues des quatre coins du monde, y compris des porte-parole des finances et des banques centrales. Les fonds de couverture sont à l'ordre du jour depuis un certain temps. Ces rencontres donnent l'occasion de faire des comparaisons pour voir si les gens remarquent certaines choses qui les préoccupent.

Bon nombre de discours sont prononcés par les responsables de la réglementation des banques et des valeurs mobilières et par des dirigeants de banques centrales. Pour la plupart, les fonds de couverture constituent un ajout utile au système financier pour les raisons que vous savez : détermination des prix, liquidité accrue et affectation plus efficace des ressources. Toutefois, les gens veulent tout de même être certains de comprendre exactement ce qui se passe. Par conséquent, des réunions continuent d'être organisées, surtout au Royaume-Uni et aux États-Unis où le gros des activités se déroule.

Les responsables de la réglementation des banques rencontrent les principaux intervenants du système, les grandes institutions financières, pour vérifier ce qu'ils font et s'ils comprennent les fonds de couverture. La plupart des gens croient que si les banques qui prêtent l'argent comprennent ceux à qui elles prêtent cet argent, cela a un effet positif sur le système en limitant le levier financier de ces parties, ces fonds de couverture.

Les principaux organismes de réglementation du marché des valeurs mobilières comme la Securities and Exchange Commission, aux États-Unis, et la Financial Services Authority, au Royaume-Uni, se réunissent également. Ce ne sont pas des banques, mais d'importantes maisons de courtage qui jouent un rôle important sur la scène internationale. Elles examinent leurs pratiques de gestion des risques et cherchent à savoir si elles comprennent leurs contreparties, les fonds de couverture.



There are also meetings with hedge funds. Even though they are not regulated entities, the Securities and Exchange Commission, SEC, and the Financial Services Authority, FSA, are meeting with major hedge funds. That is good business. We all want to know more about these hedge funds. OSFI tries to stay on top of what the SEC and the FSA are learning. We see those people every six months. We also receive updates and we can talk to them at any time between meetings.

**Senator Angus:** Those meetings and your interest in hedge funds vis-à-vis the banks' lending practices are interesting points.

I have not heard you say that OSFI has implemented any particular regulation. I know that one of your ways of overseeing and regulating the banks is by setting out guidelines, in effect regulations that are not really regulations. That seems to work in your world.

Do you have specific guidelines for the banks regarding hedge fund exposures? If so, we would be interested in seeing those.

**Ms. Dickson:** We have no specific guidelines. We make a guideline only if we feel it is necessary because we see something that we do not like. Our review looked in-depth at what the banks are doing with hedge funds, and that was definitely a signal to the industry that we are watching. That has an impact.

Based on that review, we felt that the management of the risk was good so we did not see a need to produce specific guidelines. However, we are also involved in international discussions on capital, and a new Basel Accord will come into effect November 1, 2007. That accord contains a few parts that deal specifically with hedge funds, which we are adopting. It says that if a bank has an open equity investment in a hedge fund, the capital charge would be higher than what it is today. It also talks about collateral management practices, so that if a bank is taking collateral, which it always does when it deals with a hedge fund, it has to think about the liquidation value of that collateral. That is an important development internationally and those rules will come into effect at the end of year.

**The Chairman:** Are those future guidelines or objectives in writing?

**Ms. Dickson:** They will appear in a guideline in Canada at the end of the year. I can send you that information.

**The Chairman:** Thank you. We would like to circulate it to our members.

**Senator Goldstein:** Thank you, Ms. Dickson, for coming to speak with us about this issue. We understand that OSFI does not have any direct role in the regulation of hedge funds and for a variety of constitutional and mandate reasons you cannot, but you can exercise some indirect control. Some controls are starting

Il y a également des réunions avec les fonds de couverture. Bien que ce ne soient pas des entités réglementées, la Securities and Exchange Commission, SEC, et la Financial Services Authority, FSA, rencontrent les principaux fonds de couverture. C'est une bonne chose. Nous voulons tous en apprendre davantage sur ces fonds. Le BSIF essaie de se tenir au courant de ce que la SEC et la FSA apprennent. Nous voyons ces gens tous les six mois. Nous recevons également des mises à jour et nous pouvons nous entretenir avec eux en tout temps entre les rencontres.

**Le sénateur Angus :** Ces rencontres et votre intérêt pour les fonds de couverture et les pratiques de prêt des banques sont des aspects intéressants.

Je ne vous ai pas entendu dire que le BSIF avait mis en œuvre une réglementation particulière. Un de vos moyens de surveillance et de réglementation des banques consiste à émettre des lignes directrices, des règlements qui n'en sont pas. Cette façon de faire semble fonctionner dans votre monde.

Avez-vous des lignes directrices précises pour les banques en ce qui concerne les fonds de couverture? Si oui, nous serions intéressés à les voir.

**Mme Dickson :** Nous n'avons pas de lignes directrices précises. Nous produisons des lignes directrices seulement si nous le jugeons nécessaire parce que nous voyons quelque chose que nous n'aimons pas. Nous avons examiné dans le détail ce que font les banques avec les fonds de couverture, et l'industrie a compris que nous surveillons la situation. Cela a un impact.

À la lumière de cet examen, nous avons conclu que la gestion des risques était bonne et nous n'avons donc pas jugé nécessaire de produire des lignes directrices précises. Toutefois, nous participons également à des discussions internationales sur les fonds propres, et un nouvel accord de Bâle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2007. On trouve dans cet accord quelques clauses qui portent spécialement sur les fonds de couverture, que nous adoptons. On y précise que si une banque a un placement ouvert en actions dans un fonds de couverture, les intérêts et le remboursement des emprunts seraient plus élevés qu'aujourd'hui. On y parle également des pratiques de gestion des garanties, si bien que si une banque prend des garanties, ce qu'elle fait toujours lorsqu'il s'agit d'un fonds de couverture, elle doit réfléchir à la valeur de liquidation de ces garanties. Il s'agit d'un progrès important sur la scène internationale et ces règles entreranno en vigueur à la fin de l'année.

**Le président :** Ces lignes directrices ou ces objectifs à venir se trouvent-ils dans un document?

**Mme Dickson :** Ces lignes directrices seront publiées au Canada à la fin de l'année. Je peux vous envoyer cette information.

**Le président :** Merci. Nous aimerions distribuer le document à nos membres.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, madame Dickson, de venir vous entretenir avec nous sur cette question. Nous comprenons que le BSIF ne joue aucun rôle direct dans la réglementation des fonds de couverture et qu'il ne peut le faire pour diverses raisons de constitution et de mandat, mais vous pouvez exercer un

to be exercised. For instance, in the United States there is now talk of increasing the threshold for what we call sophisticated investors to \$2.5 million plus. Chancellor Merkel has indicated that at the forthcoming G8 meetings she intends to put the hedge funds issue on the agenda. The U.K. has started working on some regulation.

Has your organization been aware of the fact that many Canadians are not worried but wary about the quantity of the market in securities that hedge funds hold? Now almost 50 per cent of the traded stock on Canadian stock exchanges is held directly or indirectly by hedge funds. Is that concentration of concern to OSFI? Bearing in mind that the hedge funds in turn are financed by banks, although you indicated that you are comfortable with that and that in the aggregate the hedge fund loans by banks do not exceed 2 per cent of their assets, does the concentration not start to concern you?

**Ms. Dickson:** You are speaking about the concentration of trading on the stock exchanges?

**Senator Goldstein:** Yes.

**Ms. Dickson:** I am not well placed to comment on that. I think a stock exchange person might be better placed to comment.

**Senator Goldstein:** As far as we are aware, some 40 per cent of the Canadian hedge funds are held by pension funds, and that does fall within your jurisdiction. Have you done anything about pension funds in terms of guidelines on this issue? For instance in 1997 you did issue guidelines for derivatives.

**Ms. Dickson:** We have looked at what private pension plans are doing with hedge fund investments. OSFI is in charge of 10 per cent of the private pension plans in Canada. We do not see much investment taking place. I have seen the numbers you are talking about, but they do not represent investments by the plans we regulate. That may reflect the fact that we have only 10 per cent of the plans. We do know that some of the larger plans that we oversee are dipping their toes in the water, so to speak. Again, they are very small exposures.

If a private pension plan wanted to start to invest heavily in hedge funds I think it would have to change its investment policies. We require that pension plans have a statement of investment policies and procedures and every year that has to be reviewed. If a plan decided to make a major change it would have to put that in the policy, which is available for everyone to see. At this point it is pretty small.

**Senator Goldstein:** Is the review you completed of banks and their exposure to hedge funds in writing?

**Ms. Dickson:** Yes.

certain contrôle indirect. Certains contrôles commencent à être exercés. Par exemple, aux États-Unis, on parle à l'heure actuelle d'augmenter le seuil pour ceux que nous appelons les investisseurs avertis à plus de 2,5 millions de dollars. La chancelière Merkel a indiqué qu'elle voulait inscrire la question des fonds de couverture à l'ordre du jour des prochaines réunions du G8. Le Royaume-Uni a entrepris des travaux sur une certaine réglementation.

Votre organisation sait-elle qu'un grand nombre de Canadiens ne sont pas inquiets, mais se méfient du volume du marché des valeurs mobilières que détiennent les fonds de couverture? Près de 50 p. 100 des valeurs échangées sur les marchés boursiers canadiens sont maintenant détenues directement ou indirectement par des fonds de couverture. Cette concentration inquiète-t-elle le BSIF? En gardant à l'esprit que les fonds de couverture sont financés par les banques, bien que vous ayez dit ne pas vous en inquiéter et que, dans l'ensemble, les prêts sur les fonds de couverture consentis par les banques ne dépassent pas 2 p. 100 de leurs avoirs, cette concentration ne commence-t-elle pas à vous préoccuper?

**Mme Dickson :** Vous parlez de la concentration des échanges sur les marchés boursiers?

**Le sénateur Goldstein :** Oui.

**Mme Dickson :** Je ne suis pas bien placée pour faire des commentaires à ce sujet. Je crois qu'un spécialiste des marchés boursiers serait mieux placé.

**Le sénateur Goldstein :** À notre connaissance, environ 40 p. 100 des fonds de couverture canadiens sont détenus par des caisses de retraite, ce qui relève de votre compétence. Avez-vous élaboré des lignes directrices sur cette question, pour ce qui est des caisses de retraite? Par exemple, en 1997 vous avez produit des lignes directrices sur les instruments dérivés.

**Mme Dickson :** Nous avons examiné ce que font les régimes de retraite privés avec les investissements dans les fonds de couverture. Le BSIF s'occupe de 10 p. 100 des régimes de retraite privés au Canada. Nous observons peu d'investissement. J'ai vu les chiffres dont vous parlez, mais ils ne représentent pas les investissements faits par les régimes que nous réglementons. C'est peut-être parce que nous n'avons que 10 p. 100 des régimes. Nous savons que quelques-uns des régimes plus importants que nous supervisons tâtent le terrain, pour ainsi dire. Encore une fois, ce sont de très faibles risques.

Si un régime de retraite privé voulait commencer à investir massivement dans des fonds de couverture, je crois qu'il aurait à modifier ses politiques d'investissement. Nous exigeons que les régimes de retraite aient un énoncé de leurs politiques et procédures d'investissement, et cet énoncé doit être examiné chaque année. Si un régime décidait de faire un changement majeur, il aurait à l'indiquer dans sa politique, que tout le monde peut consulter. À l'heure actuelle, c'est très peu.

**Le sénateur Goldstein :** L'examen que vous avez effectué sur les banques et les risques qu'elles prennent relativement aux fonds de couverture a-t-il fait l'objet d'un rapport écrit?

**Mme Dickson :** Oui.

**Senator Goldstein:** Is that sensitive or could we get copies?

**Ms. Dickson:** We actually had an access to information request for that report and we shipped it out. I can certainly look at shipping it over here.

**Senator Goldstein:** That would be good.

**Senator Campbell:** I am relatively inexperienced in this field but I was wondering whether with hedge funds and unaccredited and unsophisticated investors it is like everything else, buyer beware.

I understand that for the exempt market and sophisticated investors one would expect that they have all the tools at hands to make informed decisions, but if you are not in that category, how do you end up getting into a hedge fund?

**Ms. Dickson:** I am not well placed to answer that question either.

OSFI plays a minor role to the extent that we look at the lending practices of banks in respect of hedge funds and that helps to ensure that hedge funds are safer than they would be otherwise. However, I would not be able to answer the question as to how much information people should or should not have about hedge funds before making an investment.

**Senator Campbell:** If an unsophisticated investor wanted to get into hedge funds and went to a bank to borrow the funds, would the bank say anything to that investor or would it simply hand over the money?

**Ms. Dickson:** Banks care about their business practices. We issued a reputation risk management letter about a year and a half ago in which we stressed the importance for banks to understand the businesses they are in and the reputation risk to which they could be subjecting themselves in some of those lines of business. That applies across the board. It does not matter what business it is.

We are not the only regulator who did that; many others started working on that. Although we are responsible for solvency regulation and oversight, we must also worry about things that can come back and bite a bank and potentially create a solvency issue for them. That is why we issued such a letter. It would be relevant in any situation where they are selling products to customers. However, I do not have the power to oversee how banks go about selling products to customers; that is not the role of OSFI.

**The Chairman:** Was that letter sent to the banks on your behalf?

**Ms. Dickson:** Yes. It is on our website.

**The Chairman:** Could we have a copy of that as well?

**Ms. Dickson:** Yes.

**Le sénateur Goldstein :** Est-ce un document protégé, ou bien pouvons-nous en obtenir des copies?

**Mme Dickson :** En fait, nous avons reçu une demande d'accès à l'information concernant ce rapport et nous l'avons expédié. Je peux certainement vous en envoyer une copie.

**Le sénateur Goldstein :** Ce serait bien.

**Le sénateur Campbell :** J'ai relativement peu d'expérience dans ce domaine, mais je me demandais si avec les fonds de couverture et les investisseurs non agréés et non avertis, c'était comme partout ailleurs : l'acheteur doit être vigilant.

Je comprends qu'on s'attendrait à ce que les investisseurs des marchés non réglementés et les investisseurs avertis aient tous les outils en main pour prendre des décisions éclairées, mais si vous ne faites pas partie de cette catégorie, comment en arrivez-vous à investir dans un fonds de couverture?

**Mme Dickson :** Je ne suis pas bien placée pour répondre à cette question non plus.

Le BSIF joue un petit rôle dans la mesure où il examine les pratiques de prêt des banques en ce qui a trait aux fonds de couverture, ce qui contribue à garantir que les fonds de couverture sont plus sûrs qu'ils ne le seraient autrement. Toutefois, je ne pourrais pas dire dans quelle mesure les gens doivent être informés ou non au sujet des fonds de couverture avant de faire un investissement.

**Le sénateur Campbell :** Si un investisseur non averti voulait investir dans un fonds de couverture et demandait un prêt à une banque, la banque dirait-elle quelque chose à cet investisseur ou lui remettrait-elle tout simplement l'argent demandé?

**Mme Dickson :** Les banques se soucient de leurs pratiques d'affaires. Il y a environ un an et demi, nous avons distribué une lettre sur la gestion des risques pour la réputation, dans laquelle nous avons souligné l'importance pour les banques de comprendre les activités dans lesquelles elles s'engageaient et les risques pour la réputation auxquels elles pouvaient s'exposer dans certains secteurs d'activités. Cette consigne s'applique partout, peu importe l'activité.

Le BSIF n'est pas le seul organisme de réglementation à avoir fait cela; de nombreux autres ont commencé à travailler dans ce sens. Bien que nous soyons responsables de la réglementation et de la surveillance en matière de solvabilité, nous devons également nous préoccuper des choses qui peuvent avoir des retombées négatives sur une banque et créer un problème de solvabilité. C'est pourquoi nous avons diffusé cette lettre. Elle s'applique à toutes les situations où des produits sont vendus à des clients. Toutefois, je n'ai pas le pouvoir de surveiller comment les banques s'y prennent pour vendre leurs produits; ce n'est pas le rôle du BSIF.

**Le président :** Cette lettre a-t-elle été envoyée aux banques en votre nom?

**Mme Dickson :** Oui. Vous pouvez la trouver sur notre site web.

**Le président :** Pourrions-nous en avoir un exemplaire également?

**Mme Dickson :** Tout à fait.



[Translation]

**Senator Chaput:** What administrative structure is in place in the case of Canadian hedge funds? Is there a typical structure for managing hedge funds?

For example, could the fund administrator and the investment advisor be one and the same individual? To your knowledge, how are hedge funds typically administered?

[English]

**Ms. Dickson:** I know a little bit about hedge fund structure, but I am certainly not an expert. The manager could be separate from the advisor and the administrator.

I believe that previous witnesses spoke to that, possibly from the Ontario Securities Commission and one other.

[Translation]

**Senator Chaput:** So then, you cannot tell me if any resources are allocated to fund management, or anything about the nature or extent of the resources allocated to that purpose?

[English]

**Ms. Dickson:** When you speak about resources, are you talking about the amount put into management versus administration?

**Senator Chaput:** Yes.

**Ms. Dickson:** I would not be able to answer that question.

**Senator Harb:** In what you and many other witnesses appearing before the committee have said, I have heard no alarm bells raised that would lead me to believe that hedge funds are problematic in Canada. Yet we visited the United States where there seems to be a universal problem. From your position as an organization that oversees financial institutions, perhaps you can shed light on why that is. In Canada it seems to be so mundane and rather smooth going, while across the border, as well as in Europe, alarm bells are sounding everywhere. Is that partially because, as you said, Canadian banks are not as involved as are American and overseas banks? Are you aware of other factors?

**Ms. Dickson:** The activity is much greater in the U.S. than it is in Europe. Therefore, the bulk of hedge fund managers are located in the United States, creating greater interest there than in Canada. Long-Term Capital Management, LTCM, and Amaranth Advisors were both located in the U.S. which creates interest.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Dans le cas des fonds de couverture canadiens, quelle est la structure administrative? Est-ce qu'il y a une structure courante pour administrer ce genre de fonds?

À titre d'exemple, est-ce que l'administrateur de fonds et le conseiller en placements pourraient être la même personne? Est-ce qu'il y a une procédure courante pour administrer les fonds à votre connaissance?

[Traduction]

**Mme Dickson :** J'en connais un peu au sujet de la structure des fonds de couverture, mais je ne suis certes pas une experte en la matière. L'administrateur du fonds et le conseiller en placement ne sont pas nécessairement la même personne.

Je crois que des témoins vous ont déjà entretenu de ces questions, peut-être un représentant de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et un autre témoin.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Donc, vous n'êtes pas en mesure de me dire s'il y a des ressources affectées et quels genres de ressources seraient affectées à la gestion de ces fonds et quelle est l'importance des ressources affectées?

[Traduction]

**Mme Dickson :** Lorsque vous parlez de ressources, s'agit-il des sommes affectées à la gestion par rapport aux frais d'administration?

**Le sénateur Chaput :** Exactement.

**Mme Dickson :** Je ne pourrais pas vous répondre à ce sujet.

**Le sénateur Harb :** À la lumière de vos observations et des commentaires de nombreux autres témoins qui ont comparu devant notre comité, il ne semble pas y avoir eu de signal d'alarme qui pourrait m'amener à croire que les fonds de couverture sont problématiques au Canada. Nous avons toutefois pu constater lors de notre visite aux États-Unis qu'ils semblaient poser ailleurs dans le monde un problème important. Comme vous êtes à la tête d'une organisation qui chapeaute les institutions financières, peut-être pourriez-vous nous expliquer cette distinction. Au Canada, tout cela semble très simple et très facile, alors qu'au Sud de la frontière, tout comme en Europe, les signaux d'alarme retentissent un peu partout. Est-ce notamment dû au fait, comme vous l'avez souligné, que les banques canadiennes ne jouent pas un rôle aussi actif que les banques américaines et européennes? Savez-vous de quoi il en retourne?

**Mme Dickson :** L'activité à ce chapitre est beaucoup plus soutenue aux États-Unis qu'en Europe. C'est donc aux États-Unis que l'on retrouve la grande majorité des gestionnaires de fonds de couverture, ce qui en fait un dossier beaucoup plus chaud qu'ici au Canada. Ainsi, les firmes Long-Term Capital Management (LTCM) et Amaranth Advisors étaient toutes deux situées aux États-Unis.

In Europe, in particular, there is some disagreement among the countries as to how to proceed. Some countries are far more vocal than others. As well, some people are beginning to worry about whether hedge fund activity will move out of their country and into another, which would not solve any problems; if you try to regulate such business, it will move elsewhere, thereby resolving nothing. People could get excited about some of these issues.

While OSFI knows full well that the exposure is quite limited here, I also want to be sure that all the discussions and the good points being raised are explored. We have to stay on top of them because an event somewhere else could lead to a major loss of confidence that eventually could affect Canada, thus becoming our problem too.

**Senator Harb:** My question deals specifically with the sales of principle protected notes. At least one or two groups made a big deal out of them but I do not understand that. If someone goes to a bank and the bank guarantees to come up with the principle, then that is good from the consumer's perspective. If we make more money, then we will give you more money. I do not see the problem.

Has anyone complained to you about that particular aspect? If so, what was your reaction to it?

**Ms. Dickson:** Because we are a solvency regulator, people would not phone us to complain about that. They might phone other people. A solvency regulator would not get such a complaint. To the extent that banks are offering such products, our role is to ask whether the banks understand the products they are offering and whether they have enough capital to move on such products. We would look at that aspect but we would not receive calls.

**Senator Harb:** The mandate of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is interesting in that it oversees the financial institutions and looks at the Bank Act from time to time, as well as other responsibilities. In Canada, we seem to have a vacuum in terms of oversight to look at the market and to address concerns, whether enforcement, accountability, regulatory or otherwise.

Has it crossed your mind that you should entertain an aggressive discussion to determine whether you might have a role to play in bringing partners together, whether you should expand your mandate to include a more proactive role in the marketplace? Or do you think you have enough on your plate now and it should be up to someone else?

**Ms. Dickson:** We truly have full-time jobs and we make a point of focusing on our mandate. We do not like to stray too far from our mandate because then we are doing things Parliament did not ask us to do. Anytime anyone tries to move away from the mandate, we have a discussion about it. We are not a huge

En Europe, il y eu un certain désaccord entre les pays quant au mode de fonctionnement à adopter. Il y a des pays qui font beaucoup plus de bruit que d'autres. En outre, certains commencent à s'inquiéter de voir les activités liées aux fonds de couverture quitter leur pays au bénéfice d'un autre, ce qui ne réglerait rien; lorsqu'on essaie de réglementer de telles activités, on risque de les voir partir à l'étranger, ce qui n'arrange pas les choses. Il est possible qu'une partie de ces questions suscitent de fortes réactions.

Même si le BSIF est bien conscient que le risque est plutôt limité au Canada, je veux m'assurer que l'on explore toutes les pistes de discussion et que l'on donne suite aux excellents points qui sont soulevés. Nous devons demeurer bien au fait de la situation parce qu'un événement se produisant à l'étranger risque d'entraîner une grave perte de confiance qui pourrait en venir à toucher le Canada, ce qui en ferait également notre problème.

**Le sénateur Harb :** Ma question porte sur la vente de billets à capital protégé. Au moins un ou deux groupes en ont fait grand état, mais je ne comprends pas pourquoi. Si un client voit sa banque lui garantir le principal de son investissement, c'est certainement une offre favorable de son point de vue à lui. La banque lui dit simplement que si son investissement rapporte davantage, on lui remettra plus d'argent. Je ne vois pas le problème.

Avez-vous déjà reçu des plaintes au sujet de cet aspect très particulier? Si tel est le cas, comment y avez-vous donné suite?

**Mme Dickson :** Comme nous sommes une autorité chargée du contrôle de la solvabilité, ce n'est pas nous qui recevons les plaintes des gens. Ils vont plutôt communiquer avec d'autres instances. Une organisation comme la nôtre n'est pas saisie de telles plaintes. Comme les banques offrent des produits de ce genre, notre rôle consiste à nous assurer qu'elles en comprennent bien la teneur et qu'elles disposent de suffisamment de capitaux pour en assurer la mise en œuvre. Nous nous pencherions sur cet aspect, mais nous ne traiterions pas les plaintes.

**Le sénateur Harb :** Le Bureau du surintendant des institutions financières a un mandat intéressant qui l'amène à superviser les agissements des institutions financières et à se pencher de temps à autre sur la loi sur les banques, entre autres responsabilités. Au Canada, il semble exister un vide quant à la surveillance des marchés et aux préoccupations à régler à cet égard, notamment en matière d'application de la loi, de responsabilisation et de réglementation.

Avez-vous envisagé la possibilité de discuter sérieusement de la pertinence pour vous de jouer un rôle plus actif dans la concertation des partenaires et d'élargir votre mandat pour intervenir de manière davantage proactive sur le marché? Ou croyez-vous plutôt avoir déjà suffisamment de pain sur la planche pour pouvoir laisser ces responsabilités à quelqu'un d'autre?

**Mme Dickson :** Nous avons effectivement un emploi du temps très chargé et nous nous efforçons de nous concentrer sur notre mandat actuel. Nous évitons de nous éloigner trop de ce mandat, car nous nous retrouverions à faire des choses que le Parlement ne nous a pas demandé de faire. Toutes les fois que l'un d'entre nous

organization. We must be sure we stick to our knitting and do what is expected of us and not go off in other directions. The government must decide what it wants agencies to do.

**Senator Harb:** Do you oversee banks and financial institutions within the boundaries of Canada or do you follow the money? If a financial institution is doing work in Asia, for example, is it your mandate to extend beyond the border?

**Ms. Dickson:** We follow the money.

**Senator Harb:** Wherever the money goes, you follow it. What about other subsidiaries? Banks may have a vested interest in a third party organization, such as an investment group. When do you determine something is outside your mandate because it has nothing to do with the bank but with the vested interest the bank has in that financial entity, whether it is a trading house, insurance company or other type of financial organization? First, the entity is outside of Canada and, second, it is not real activity with the bank. How do you reconcile those conflicting issues that may come up from time to time in your daily operation?

**Ms. Dickson:** If the bank owns something, we make it our business. Banks are becoming increasingly international, as are insurance companies, and they could have material operations in other countries. Because of that, we must look at how they are managing the risks when they go into other countries or when they get into other businesses. Therefore, we do follow the money.

From a solvency perspective, it is our business. We will go to those countries and look. Because the bank owns them, it is not an issue. We just do it.

**Senator Harb:** Even if they own 20 per cent or 30 per cent and someone else owns 80 per cent?

**Ms. Dickson:** It all depends on materiality. If they own 20 per cent and do not control it, there are rules that limit how much they can own.

We like it when banks control because they have deep pockets, and we like to be sure they can manage the exposure and can therefore ensure the subsidiary is doing what needs to be done.

With that being said, there is flexibility to allow financial institutions to dip their toes into other markets and take minority positions. There are limits on that because when you do not control, you do not call the shots.

essaie de s'écarter du mandat, nous en discutons ensemble. Nous ne sommes pas une grande organisation. Nous devons nous assurer de nous en tenir aux responsabilités qui nous sont confiées et de faire ce que l'on attend de nous sans nous éparpiller dans toutes sortes de directions. C'est au gouvernement qu'il incombe de décider des activités de ses organismes.

**Le sénateur Harb :** Effectuez-vous la surveillance des banques et des institutions financières à l'intérieur des frontières du Canada ou est-ce que vous suivez l'argent? Si une institution financière a des activités en Asie, par exemple, est-ce que votre mandat vous permet de franchir la frontière?

**Mme Dickson :** Nous suivons l'argent.

**Le sénateur Harb :** Si l'argent va quelque part, vous suivez. Qu'en est-il des filiales? Les banques peuvent détenir des intérêts dans une autre organisation, comme un groupe d'investissement. À partir de quel moment considérez-vous qu'une activité n'est pas de votre ressort parce qu'elle ne concerne aucunement la banque, mais bien les intérêts qu'elle détient dans cette entité financière, qu'il s'agisse d'une maison de traite, d'une compagnie d'assurances ou de tout autre type d'organisation financière? Primo, cette entité est située à l'étranger; secundo, ce n'est pas vraiment une activité de la banque. Comment parvenez-vous à voir clair dans ces zones grises auxquelles vous êtes confrontés de temps à autre dans vos activités quotidiennes?

**Mme Dickson :** Lorsque la banque est propriétaire, cela nous concerne. Les banques sont de plus en plus des entités internationales, au même titre que les compagnies d'assurances, et elles peuvent avoir des activités importantes dans d'autres pays. Dans ce contexte, nous devons examiner la façon dont les banques gèrent les risques lorsqu'elles évoluent à l'étranger ou dans d'autres sphères d'activité. Par conséquent, nous devons effectivement suivre l'argent.

Du point de vue de la solvabilité, cela fait partie de notre mandat. Nous nous rendons dans les pays concernés pour procéder aux vérifications requises. Lorsque la banque est propriétaire, la question ne se pose même pas. Nous devons tout simplement faire notre travail.

**Le sénateur Harb :** Même si une banque n'est propriétaire qu'à 20 p. 100 ou 30 p. 100, alors que quelqu'un d'autre possède 80 p. 100 des parts?

**Mme Dickson :** Tout dépend de l'importance relative. Si une banque détient 20 p. 100 des parts d'une organisation mais n'en a pas le contrôle, il y a des règles qui limitent sa participation à la propriété.

Nous préférons que les banques exercent le contrôle parce qu'elles disposent d'importantes ressources et nous sommes ainsi assurés qu'elles sont en mesure de gérer les risques et peuvent donc voir à ce que la filiale fasse le nécessaire.

Ceci étant dit, les institutions financières disposent d'une certaine marge de manœuvre pour aller sonder d'autres marchés en y prenant des positions minoritaires. Certaines limites s'appliquent à cet égard étant donné qu'il leur est impossible de prendre les décisions dans une situation où elles n'exercent pas le contrôle.



Where activity is material, we have to make it our business. Banks and insurance companies appreciate that. They make it their business at the board and senior management levels, so it becomes our business as well.

**Senator Goldstein:** I am intrigued by the fact that all the witnesses we have heard here, including your good self, have indicated they are quite sanguine about the situation. There is nothing that appears to be alarming or of concern to them.

That seems to be contrary to the attitude of many other people in other countries. It is perhaps inconsistent with the report issued on January 12 by the Canadian Securities Administrators; they considered that the framework was generally sufficient for hedge funds but mentioned six areas of concern. It does not seem to me, and I suppose to my colleagues, that anything particular is being done about those six areas of concern and perhaps no great amount of thought is being given to them. That may be in part because many of those areas of concern fall outside of your mandate and do not appear to fall within anybody else's mandate, ignoring for the moment the serious generic problem we have in Canada with having a plethora of securities regulators instead of a single national one.

Mark Twain talks about the weather and nobody does anything about it. This is the same thing: Everybody is talking about hedge funds, but nobody is doing anything to establish some level of comfort about the areas acknowledged as being areas of concern — hedge fund evaluations and improper referral arrangements, for example. I am taking these points from the report. Nobody is sounding an alarm or saying let us look at this more closely. Therefore, nobody is looking at it more closely. Could you comment on that?

**Ms. Dickson:** Yes. Regarding hedge fund evaluations, I mentioned earlier that the Basel Accord and our new capital rules would require more capital for open equity investments that banks may have in hedge funds. That is precisely aimed at the fact that hedge funds are difficult to value. If you have an investment in a hedge fund, you cannot mark-to-market it everyday or assume you can sell it within 10 days, which you would assume if you had blue chip stock, for example. The capital rule change reflects that.

The referral issue is not my issue. However, I do know that the securities commission and the Department of Finance are looking at the issue of principal protected notes.

Market integrity issues, which I mentioned earlier, I think are the purview of the securities commission. They recently decided that they would start to oversee the administrator.

Lorsqu'il s'agit d'activités importantes, nous devons nous en mêler. Les banques et les compagnies d'assurances en sont pleinement conscientes. Elles jouent un rôle au sein du conseil d'administration et de la haute direction, ce qui signifie que nous avons également un rôle à jouer.

**Le sénateur Goldstein :** Je m'étonne d'entendre tous les témoins, y compris vous-même, nous faire part de leur optimisme relativement à cette situation. Rien ne paraît vous alarmer ni vous préoccuper.

Cette attitude semble contraire à celle de bien des intervenants d'autres pays. Elle ne correspond peut-être pas non plus au contenu du rapport rendu public le 12 janvier par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières; celles-ci considéraient que le cadre en place était généralement adéquat pour les fonds de couverture, mais n'en ont pas moins relevé six aspects préoccupants. Il ne me semble pas, et je suppose que mes collègues seront du même avis, que l'on prenne des mesures particulières à l'égard de ces six éléments, ni même que l'on s'attarde vraiment à y réfléchir. Cela est peut-être en partie dû au fait que bon nombre de ces questions ne sont pas de votre ressort et ne semblent pas relever du mandat de personne d'autre, sans tenir compte pour le moment du grave problème généralisé que nous avons au Canada en raison de la présence d'une pléthore d'organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières, plutôt que d'un organisme national unique.

Mark Twain a dit que tout le monde parle du temps qu'il fait, mais que personne ne fait jamais rien à ce sujet. C'est la même chose ici : tout le monde parle des fonds de couverture, mais personne ne fait rien pour rassurer les intéressés quant aux questions jugées préoccupantes — les évaluations des fonds de couverture et les ententes inappropriées pour l'indication de clients, par exemple. Ce sont des éléments que je tire du rapport. Personne ne sonne l'alarme ou ne dit qu'il faut examiner ces aspects de plus près. Par conséquent, personne ne s'y intéresse vraiment. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**Mme Dickson :** Oui. Concernant les évaluations des fonds de couverture, j'ai mentionné précédemment que l'Accord de Bâle et nos nouvelles règles exigeraient un capital accru pour les investissements directs des banques dans les fonds de couverture. Ces mesures visent précisément à contrer les difficultés associées à l'évaluation des fonds de couverture. Si vous avez investi dans un fonds de couverture, vous ne pouvez pas le mettre en marché au prix encours n'importe quand ou présumer que vous pouvez le vendre dans un délai de 10 jours, ce que vous pourriez faire avec des actions de premier ordre, par exemple. Le changement apporté aux règles sur le capital tient compte de cette différence.

La question de l'indication de clients n'est pas de mon ressort. Je sais toutefois que la Commission des valeurs mobilières et le ministère des Finances examinent le dossier des billets à capital protégé.

Selon moi, les questions liées à l'intégrité du marché, dont j'ai parlé précédemment, relèvent de la Commission des valeurs mobilières. On vient d'ailleurs de décider qu'on allait commencer à surveiller le travail des gestionnaires.

I am not sure of the six issues that you mentioned, but some of those issues are definitely being addressed. Hedge funds are an interesting topic: on the one hand, there is a lot of evidence to indicate they have been quite helpful in distributing risk and assisting in price discovery; on the other hand, there are things that people worry about. Balancing the two and trying to determine how concerned you ought to be is a tough assignment.

**Senator Goldstein:** That is what we are trying to get to. It is not easy. Thank you.

**The Chairman:** Senator Eyton is here. He may want to ask a question or two.

Perhaps I might raise a couple of issues with you. I think you see that all senators are concerned about this, primarily because the evaluations are so swift in terms of ups and downs. For example, the article that Senator Angus referred to, which we will circulate to the members, was written January 30, 2007. It was a full page in *The Wall Street Journal*. It is a very informative insight about what happened in just a short period of time.

Let me give you two benchmark figures. Amaranth received a paper profit in 2005 of \$1.26 billion. The energy trader received an estimated \$75-million bonus after he or his group produced that profit. Less than a year later, the losses in that firm were \$3.2 billion.

These are massive numbers that move very quickly, and it goes to the question of security evaluation. Because the nature of a hedge fund, as we understand it, is so given to hedging bets, and the bets shift so dramatically, the valuations never sit still. Given the market forces, particularly in the gas futures business, they have gone up and down. In the oil business, we have seen huge, swift changes in these prices, and they are hedged by pieces of paper.

Having said all that, and subject to what my colleague, Senator Goldstein said, one of the concerns that the deputy chairman and I have are the banks themselves. As best we see it, the situation is pieces of a puzzle put together. The banks are in the hedge fund business. First, they are buyers. Second, they are sellers. Third, they are brokers. Fourth, they are lenders. There does not appear to be, as there was in the United States, divisions or walls between those activities. We are not aspiring conflicts, but it opens the doors to raising questions of conflict when a bank must sit there every day and make up its mind as to where it will make a profit and where it will deal with its loss. It puts banks in a somewhat of an invidious position that sometimes might impair not only their own investment but also that of others. They will obviously put their own investment and their own cash

Je ne sais pas si c'est le cas pour tous les aspects que vous avez mentionnés, mais il ne fait aucun doute que des mesures sont prises à certains égards. Les fonds de couverture sont plutôt intéressants : d'une part, il est bien établi qu'ils contribuent grandement au partage des risques et à la détermination des prix; d'autre part, ils comportent des éléments qui sont sources d'inquiétudes pour certains. Il est bien difficile de peser le pour et le contre à ce chapitre et de déterminer dans quelle mesure il y a lieu de s'inquiéter.

**Le sénateur Goldstein :** C'est exactement ce que nous nous efforçons de faire. Ce n'est pas chose facile. Merci.

**Le président :** Le sénateur Eyton est maintenant des nôtres. Peut-être a-t-il une question ou deux à poser.

Je vais d'abord me permettre de soulever quelques points. Je crois que vous pouvez constater que cette question préoccupe tous les sénateurs, surtout en raison des importantes variations dans les évaluations. Par exemple, l'article cité par le sénateur Angus dont tous les membres ont pu prendre connaissance a été rédigé le 30 janvier 2007. Il fait une page entière dans le *Wall Street Journal*. On y trouve des renseignements très révélateurs sur les événements qui se sont produits au fil d'une très courte période de temps.

Permettez-moi de vous fournir deux données repères. Amaranth a obtenu un bénéfice non réalisé de 1,26 milliard de dollars en 2005. Le spéculateur sur le marché de l'énergie a reçu un boni estimé à 75 millions de dollars lorsque son groupe a déclaré ce profit. Moins d'un an plus tard, cette entreprise accusait des pertes de 3,2 milliards de dollars.

Il s'agit de variations énormes dans un laps de temps très court, ce qui nous amène à nous interroger sur l'évaluation des valeurs mobilières. Étant donné que, de par leur nature même, les fonds de couverture, tels que nous les concevons, visent principalement à couvrir les sommes engagées de façon spéculative, et compte tenu des fluctuations marquées à ce chapitre, les évaluations ne sont jamais stables. Sous l'influence des forces du marché, surtout dans le secteur des contrats à terme pour le pétrole, les prix ont connu des hauts et des bas. Dans le secteur pétrolier, nous avons vu ces prix varier considérablement dans des laps de temps très courts, avec comme seule couverture des titres sur papier.

À la lumière de toutes ces considérations, et des commentaires formulés par mon collègue, le sénateur Goldstein, il ressort que les banques elles-mêmes sont l'une des sources de préoccupation que le vice-président et moi-même partageons. D'après ce que nous pouvons constater, toute la situation semble s'apparenter à un véritable puzzle. Les banques sont actives dans le secteur des fonds de couverture. Premièrement, ce sont des acheteurs. Deuxièmement, ce sont des vendeurs. Troisièmement, ce sont des courtiers. Quatrièmement, ce sont des prêteurs. Il ne semble pas y avoir, comme c'était le cas aux États-Unis, de divisions ou de cloisons entre ces différentes activités. Nous ne parlons pas nécessairement de conflits potentiels, mais il est possible de s'interroger à ce sujet lorsque les dirigeants d'une banque doivent s'arrêter chaque jour pour décider où ils vont réaliser un profit et où ils devront composer avec une perte. Cette situation peut

flow ahead of others, including their customers or the funds they manage. The banks are now managing huge dollops of private investment.

You raised the question of control. On the one hand, I think it is important, as you say, for the banks to have control because that allows you much more easily to regulate, in effect. On the other hand, however, the fact of control also opens up the door to these questionable question marks.

Have you or your group given any thought to that? Does it concern you? As the regulator, in effect, of first choice or second choice of the banks, obviously there is not just the question of risk; there is also the question of how risks can shift quickly and the question of conflicts, which both Senator Angus and I have raised.

It is quite complicated. I believe you understand that we are trying to grapple with these questions and come up with recommendations that do not impede capital markets but, at the same time, protect the consumer and protect the bank investor from gigantic ups and downs.

We have all experienced it ourselves. Four or five years ago everyone thought the tech market would go up and all of a sudden there was a huge crash. We have seen when the market is doing great but we have also experienced crashes recently. Can you give us the benefit of your skills and expertise and suggest how we should navigate our path here to come up with recommendations appropriate in the public interest?

**Ms. Dickson:** Regarding the issue of conflicts, our information is that banks are not really important investors in hedge funds. They actually just lend or they will be a counter party to a hedge fund or to any other party out there in foreign exchange transactions or taking bets on interest rates or whatever. There are many counter parties out there, as well as hedge funds.

On the investing side, however, in the case of Amaranth, the banks were not investors in Amaranth. They had lending exposures but they were not investors. We have not focused on that conflict of interest issue.

Clearly, part of the reason people are interested in hedge funds is because of the valuation issues and the fact they can change strategies pretty quickly. There are also other things happening that are helpful. There are rating agencies now starting to rate hedge funds. Standard & Poor's and Moody's came out last fall.

placer les banques dans une position plutôt ingrate qui risque de nuire non seulement à leurs propres investissements, mais également à ceux des autres. Il est évident que les banques feront alors passer en premier leurs investissements et leurs besoins en trésorerie, au détriment de ceux de leurs clients ou des fonds qu'elles gèrent. Des sommes très importantes sont actuellement confiées aux banques par des investisseurs privés.

Vous avez soulevé la question du contrôle. D'une part, j'estime important, comme vous l'avez dit, que les banques exercent le contrôle parce que cela vous permet dans les faits de réglementer plus facilement. D'autre part, l'exercice de ce contrôle nous amène toutefois à nous poser toutes ces questions.

Est-ce que vous-même ou votre groupe vous êtes penchés sur ces questions? Est-ce que cela vous préoccupe? En tant qu'organisme de réglementation de premier choix ou de deuxième choix pour les banques, votre rôle ne se limite pas de toute évidence à la question du risque; vous devez aussi voir comment les risques peuvent évoluer rapidement et considérer les conflits potentiels, un élément que le sénateur Angus et moi-même avons soulevé.

Tout cela est plutôt compliqué. Vous avez sans doute compris que nous nous efforçons de voir clair dans toutes ces questions afin de pouvoir formuler des recommandations qui ne constitueront pas des entraves pour les marchés financiers, tout en mettant les clients et les investisseurs bancaires à l'abri des fluctuations trop marquées.

Nous avons tous été à même de le constater. Il y a quatre ou cinq ans, tout le monde croyait que le secteur technologique allait poursuivre son expansion, mais voilà qu'il a été frappé par un énorme crash. Nous avons connu des périodes où le marché était florissant, mais nous avons également vécu ces effondrements récents. Pourriez-vous donc nous faire profiter de vos compétences et de votre expertise pour nous guider dans la formulation de recommandations qui serviront l'intérêt public?

**Mme Dickson :** Pour ce qui est des risques de conflits, nos informations indiquent que les banques ne sont pas vraiment des investisseurs importants en matière de fonds de couverture. Elles se contentent généralement de prêter des fonds ou d'agir à titre de contrepartie pour un fonds de couverture ou tout autre intervenant dans des opérations de change ou pour la spéculation sur les taux d'intérêt, notamment. Il existe différentes formes de contrepartie, en plus des fonds de couverture.

Par ailleurs, dans le cas d'Amaranth, les banques n'avaient pas fait d'investissements. Elles prêtaient du capital de risque, mais ne faisaient pas directement des investissements. Nous n'avons pas porté notre attention sur cette question des possibles conflits d'intérêts.

Il semble bien que les gens s'intéressent aux fonds de couverture notamment en raison des questions liées à l'établissement de leur valeur et du fait qu'il est possible de changer très rapidement de stratégie. Il se produit aussi d'autres événements propices à améliorer la situation. Certaines agences de cotation ont commencé à s'intéresser aux fonds de couverture. Standard & Poor's et Moody's s'y sont mis l'automne dernier.



**The Chairman:** Is that the group in Chicago?

**Ms. Dickson:** They have offices in both Canada and the U.S. To have rating agencies starting to rate hedge funds is a major development. Because hedge funds can change their strategies quickly, they would be looking at internal controls. Do you have to talk to someone before deciding to bet on the weather? What kinds of processes do you have in place? That is worth reading. Internationally we have found some solace in that.

**The Chairman:** I was just talking to the deputy chairman and the clerk. I think it would be important for our committee to get the names of those rating agencies and ask them to give us evidence because it goes to the heart of what we are talking about, the analysis of risk.

**Ms. Dickson:** Their websites also explain how they go about rating the funds.

**The Chairman:** I want to thank you, Ms. Dickson. You understand this is a complex subject. We are trying to grapple with it, sort it out and put the pieces together. We are not here to impede the capital markets. We think there is value added to hedge funds in the sense of the capital markets and so on, but there are some issues. We are traditionalists here and we need to modernize ourselves to ensure we assess properly the risks to the economy, to the banks and also to individual investors, whether sophisticated or otherwise.

If you have any other information you would like to send us, please send it to the clerk. We want to wish you well in your interim position. Who knows, greater things may be in store for you as a result of this astounding evidence you presented here today.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Thursday, February 1, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:50 a.m. to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system (the study on hedge funds).

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I welcome honourable senators, Mr. Fotheringham and our Internet audience.

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce has been part of the history of the Senate since Confederation, being one of the first committees established by Parliament in 1867. From the beginning, the committee has had an overview of the economy. Although its original terms of reference were banking, commerce and railways, our mandate is

**Le président :** S'agit-il du groupe de Chicago?

**Mme Dickson :** Ils ont des bureaux au Canada et aux États-Unis. Si ces agences commencent à coter les fonds de couverture, cela change beaucoup de choses. Comme les stratégies relatives à ces fonds peuvent être modifiées très rapidement, les agences vont se pencher sur les contrôles internes. Devez-vous parler à quelqu'un avant de décider de miser sur le climat? Quel genre de processus avez-vous mis en place? Ces évaluations ne manquent pas d'intérêt. Sur le plan international, cela nous soulage quelque peu.

**Le président :** Je viens de parler au vice-président et à la greffière. Je pense qu'il serait important que notre comité obtienne les noms de ces agences de cotation. Nous pourrions ainsi solliciter leur concours, car leur travail touche le cœur même de nos discussions, à savoir l'analyse du risque.

**Mme Dickson :** Leurs sites web expliquent également la manière dont ces agences s'y prennent pour coter les fonds.

**Le président :** Je tiens à vous remercier, madame Dickson. Vous comprenez très bien qu'il s'agit pour nous d'un sujet complexe. Nous essayons d'y voir clair, de faire un tri et d'emboîter les différents éléments. Nous ne sommes pas là pour faire entrave aux marchés financiers. Nous croyons que les fonds de couverture peuvent procurer une valeur ajoutée à ces marchés, mais il y a certaines questions à régler. Nous formons un groupe plutôt traditionaliste qui doit moderniser ses points de vue de manière à pouvoir bien évaluer les risques pour l'économie, pour les banques ainsi que pour les investisseurs, qu'ils soient avertis ou non.

Si vous avez d'autres renseignements que vous voudriez nous faire parvenir, n'hésitez pas à communiquer avec notre greffière. Nous tenons à vous souhaiter la meilleure des chances dans vos fonctions intérimaires. Sait-on jamais, l'excellent témoignage que vous avez présenté devant nous sera peut-être précurseur de choses encore plus intéressantes pour votre avenir.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international (l'étude sur les fonds de couverture).

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à vous, honorables sénateurs, monsieur Fotheringham et à notre auditoire sur Internet.

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce fait partie de l'histoire du Sénat depuis la Confédération puisqu'il est l'un des premiers comités à avoir été créé par le Parlement en 1867. Dès ses débuts, le comité a été chargé d'examiner l'économie. Bien qu'à l'origine il s'agissait du Comité des banques, du commerce et des chemins de fer, notre mandat

currently banking trade and commerce. This is the only committee that has an overview of the economy as a whole, although its focus is on the financial sector as the nervous system of the economy.

In recent times, the committee has issued reports on consumer protection in the financial sector. One of the preoccupying questions is productivity in the economy because we believe that lags behind. Therefore, we are looking at all the elements in the economy to determine how we can be more productive and improve prosperity for all Canadians.

In fulfilling our general mandate, we travelled to New York last October to discuss such things as the hedge funds sector, which is valued at \$1.1 trillion in assets globally. It is one of the fastest growing financial aspects of the international financial community and, given the size and scope of our trading relationships with the United States and the integrated parts of our economy that work closely together, we believe that priority must be given to financial stability. It is imperative that we, as policy-makers, understand what is happening not only in Canada but also in the United States, in particular in this new growth area.

During our discussions with U.S. regulators and representatives of the financial sector and sister organizations in New York, hedge funds emerged for them as a key issue. Committee members decided that this requires further study, given the high profile of hedge fund failures and the increasing number of investors, both sophisticated and retail, using this financial tool.

The value of Canadian hedge funds was estimated in June 2004 at \$26.6 billion, and we understand that that has increased substantially. Thus, hedge funds represent a substantial segment of our financial activity.

The committee heard about hedge funds during its recent study of consumer issues in the financial sector and recommended the appointment of a person to review appropriate regulatory oversight of hedge funds. Nevertheless, a key question remains the extent to which these new kinds of financial products should be regulated, if at all, or supervised to protect consumers and the stability of the domestic and global financial marketplaces. This committee continues to have an open mind on the issue of regulation, the nature of regulation and the nature of supervision of hedge funds.

Mr. Fotheringham, we welcome your testimony to help clarify these issues. Please proceed with your presentation, after which we will go to questions from honourable senators.

**Robert Fotheringham, Vice-President of Trading, TSX Group (Toronto Stock Exchange):** Good morning, honourable senators. It is a pleasure and an honour for me to be here today to talk about hedge funds as part of the committee's study on their nature and scope within the Canadian economy. My perspective is as a market operator with more than 25 years of experience in

actuel est d'étudier les banques et le commerce. C'est le seul comité qui est chargé d'examiner l'économie dans son ensemble, bien que nous nous intéressions principalement au secteur financier, le système nerveux de notre économie.

Récemment, le comité a déposé des rapports sur la protection des consommateurs de services financiers. L'une des questions qui nous préoccupent plus particulièrement est la productivité de l'économie, car nous croyons que le pays accuse du retard à ce chapitre. C'est pourquoi nous examinons tous les éléments de l'économie afin de déterminer de quelle manière nous pourrions être plus productifs et assurer une plus grande prospérité de tous les Canadiens.

Dans l'exercice de notre mandat général, nous nous sommes rendus à New York en octobre dernier pour discuter de questions telles que les fonds de couverture, dont la valeur est estimée à 1,1 billion de dollars d'actifs à l'échelle mondiale. C'est l'un des segments du secteur financier international qui connaît la plus forte croissance et étant donné l'ampleur et la nature de nos liens commerciaux avec les États-Unis et le caractère intégré de nos deux économies, nous croyons que la priorité doit être donnée à la stabilité financière. Il est impératif que les décideurs comprennent ce qui se passe, non seulement au Canada, mais également aux États-Unis, dans ce nouveau secteur de croissance.

Les fonds de couverture se sont démarqués comme un enjeu important lors des entretiens que nous avons eus avec les autorités de réglementation américaines et des représentants du secteur des services financiers et d'organisations sœurs à New York. Les membres du comité ont décidé d'approfondir cette question, surtout après les faillites retentissantes de firmes de placement spéculatif et le nombre croissant d'investisseurs, petits épargnants et investisseurs avertis, qui utilisent cet outil financier.

En juin 2004, on estimait que les fonds de couverture canadiens représentaient 26,6 milliards de dollars; et nous croyons savoir que leur valeur a considérablement augmenté depuis.

Lors de notre récente étude sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur financier, il a été question des fonds de couverture et nous avons recommandé que quelqu'un soit chargé d'assurer la fonction de surveillance réglementaire de ces fonds. Néanmoins, il reste à répondre à la question essentielle de savoir dans quelle mesure ces nouveaux produits financiers doivent être réglementés, ou pas, ou surveillés afin de protéger les consommateurs et la stabilité des marchés financiers canadiens et mondiaux. Le comité n'a pas d'idée préconçue sur la question de la réglementation, de la nature de la réglementation et de la surveillance des fonds de couverture.

Monsieur Fotheringham, nous espérons que votre témoignage nous aidera à éclaircir ces aspects. Veuillez faire votre exposé après lequel les honorables sénateurs vous poseront des questions.

**Robert Fotheringham, vice-président des transactions, Groupe TSX (Bourse de Toronto) :** Bonjour, honorables sénateurs. C'est une joie et un honneur pour moi de comparaître aujourd'hui pour vous parler des fonds de couverture dans le cadre de votre étude sur leur nature et leur importance au sein de l'économie canadienne. Mon point de vue est celui d'un opérateur de

trading. As such, I thought it best to structure my brief opening comments in the following manner: first, a quick overview of the markets we operate, providing a foundation for my perspective as the representative of a market operator; second, some statistics and numbers on hedge funds as they trade on our markets, primarily the TSX, our senior market; and, third, a few thoughts on the trends we are seeing in trading that pertain to your study of hedge funds. I look forward to the ensuing discussion.

First, a few words on TSX Group, our parent company. TSX Group operates Canada's two national stock exchanges: the Toronto Stock Exchange, which serves the senior equity market; and the TSX Venture Exchange, which serves the public venture equity market. We operate the Natural Gas Exchange, NGX, which is a leading North American exchange for the trading and clearing of natural gas and electricity contracts, and we operate Shorcan Brokers Limited, Canada's first fixed income inter-dealer broker. In this, our main job is to run transparent and efficient marketplaces for issuers, investors and regulators.

TSX are the initials attached to the core equity operations of TSX Group — Toronto Stock Exchange, TSX Venture Exchange, TSX Markets, TSX Datalinx and TSX Technologies. TSX Group is headquartered in Toronto and maintains offices in Montreal, Winnipeg, Calgary and Vancouver. Canadians hear about TSX every day in terms of the main market index going up or down. They reference TSX to that measure, but few people know about the tremendous overall strengths of our marketplaces both at home and abroad. These are numbers of which Canadians can all be proud, for these statistics derive in large part from the strong equity culture that is found across this country.

For example, we have over 50 per cent of the world's mining companies on one of our two exchanges. More than 50 per cent of all mining financing happens at TSX, making TSX Group the largest mining exchange in the world by far. We have the greatest number of oil and gas companies in the world, contributing to Canada's role as an energy superpower. According to the World Federation of Exchanges' statistics, TSX is consistently ranked in the top five exchanges, along with the New York Stock Exchange and the London Stock Exchange, in terms of total yearly equity capital raised. Our trading system is very fast.

I would stress this last point because our trading speed is particularly important with regards to the committee's study on hedge funds. The reason for that is straightforward. Many hedge fund strategies need high volumes, or liquidity, so that they can trade without unduly moving the markets. Liquidity needs speed, and we facilitate that speed.

Le marché qui a plus de 25 années d'expérience dans la négociation. À ce titre, j'ai cru bon de structurer mon bref exposé préliminaire comme suit : premièrement, un rapide aperçu des marchés que nous exploitons, afin de justifier mon point de vue de représentant d'un opérateur de marché; deuxièmement, quelques chiffres et statistiques sur les fonds de couverture transigés sur nos places boursières, surtout à la Bourse de Toronto réservée aux sociétés à grande capitalisation; et, troisièmement, quelques réflexions sur les tendances que nous constatons et qui pourraient vous intéresser dans le cadre de votre étude sur les fonds de couverture. J'ai hâte d'engager ensuite la discussion avec vous.

Premièrement, quelques mots au sujet du Groupe TSX, notre société mère. Le Groupe TSX exploite les deux grandes bourses nationales du Canada : la Bourse de Toronto, réservée aux sociétés à grande capitalisation; et la Bourse de croissance TSX, qui dessert le marché du capital de risque public. Nous exploitons également la Natural Gas Exchange, NGX, une bourse d'énergie de premier plan en Amérique du Nord qui offre des services de négociation et de compensation des contrats de gaz naturel et d'électricité. Nous exploitons également Shorcan Brokers Limited, le premier courtier interprofessionnel au Canada. À cet égard, notre principale fonction est de diriger des places boursières transparentes et efficaces pour les émetteurs, les investisseurs et les organismes de réglementation.

TSX est le sigle qui se trouve attaché au titre de nos principales opérations de valeurs mobilières : Bourse de Toronto, Bourse de croissance TSX, marchés boursiers TSX, TSX Datalinx et TSX Technologies. Le Groupe TSX a son siège social à Toronto et des bureaux à Montréal, Winnipeg, Calgary et Vancouver. Les Canadiens entendent parler de TSX tous les jours dans les rapports sur l'augmentation ou la baisse du principal indice boursier. Ils associent TSX à cette mesure, mais bien peu de gens sont au courant de la présence incroyable de nos marchés au pays et à l'étranger. Ce sont des chiffres dont tous les Canadiens peuvent se sentir fiers, car ils découlent en grande partie de la forte culture financière dans l'ensemble du pays.

Par exemple, plus de 50 p. 100 des sociétés minières du monde sont inscrites à l'une de nos deux bourses. Plus de 50 p. 100 de tout le financement minier se transige à la Bourse de Toronto, de sorte que le Groupe TSX est de loin la plus grande bourse minière au monde. Nous avons le plus grand nombre de sociétés pétrolières et gazières au monde ce qui contribue au rôle du Canada en tant que superpuissance dans le secteur de l'énergie. Selon les statistiques de la World Federation of Exchanges, TSX se classe constamment parmi les cinq principales bourses, avec la Bourse de New York et celle de Londres, sur le plan du capital total mobilisé chaque année. Notre système de négociation est très rapide.

J'aimerais souligner ce dernier élément car la rapidité de notre négociation est particulièrement pertinente pour votre étude sur les fonds de couverture. La raison en est très simple. De nombreuses stratégies de fonds de couverture exigent des volumes élevés, ou des liquidités, afin de ne pas trop perturber les marchés. La liquidité exige la rapidité, ce que nous pouvons faciliter.



A key influence on our work in this area is the increased use of algorithmic trading, which uses computer programs to split large orders into small packets that will not move the market. Compared to 10 years or even three years ago, we have more shares being traded on our exchanges. We have fewer shares involved in each trade. We have more order messages per trade. We have trades that are happening faster and faster. All of these things are chewing up our existing capacity.

Then there is the matter of speed itself. Any advantage we have over our competitors now has to be measured in milliseconds. A millisecond might not matter to you or me, but it matters to a computer. A computer program faced with a millisecond difference between two trades will take the one that is a millisecond faster.

How fast do you have to be? You can get a rough idea by blinking your eye. The blink of an eye takes an average of about 300 milliseconds, less than one third of a second. Our average trade has been taking about one tenth of that time, one thirtieth of a second. That is pretty fast — fast enough to keep us competitive with most North American exchanges. More important, however, it has been fast enough to keep us competitive in the specialized niches where algorithmic traders hold sway.

I will be happy to talk more about this in our discussion, as trading speed — indeed the whole trading system — is integral to how our market works and key to understanding the nature and scope of hedge funds on TSX.

I will talk briefly about hedge funds on TSX. It is difficult to estimate the trading volume directly linked to hedge fund managers as they employ many different strategies that cross asset classes. Equity, fixed income, commodities and currencies are all traded under the mandate of hedge funds. They use both cash and synthetic securities and operate in both domestic and international markets.

I know this committee has been trying to quantify the size of hedge funds across Canada. Numbers vary significantly, as you know. Based on our understanding, there are more than 200 hedge funds being managed in Canada today. Depending on whom you talk to, the total of these funds can range from U.S. \$25 billion to U.S. \$40 billion in assets under management.

We took these most recent figures from two studies, one done by the *InvestmentNews* group and the second done by a group sponsored by NBCN Prime Brokerage Services. They were able to give us these most recent statistics.

**The Chairman:** Is it possible for you to table those background materials? We are trying to get not only your conclusions but also on what you base your assumptions. We have been struggling

Un facteur clé dans ce domaine est l'utilisation accrue de la négociation algorithmique, qui a recours à des logiciels pour diviser de grosses commandes en petites unités qui n'influencent pas sur le marché. Par rapport à ce qui se faisait il y a 10 ans ou même seulement trois ans, il y a plus d'actions transigées sur nos bourses aujourd'hui. Cependant, chaque négociation porte sur un plus petit nombre d'actions. Dans chaque négociation, nous avons plus de messages de commande. Les négociations sont de plus en plus rapides. Toutes ces activités accaparent notre capacité actuelle.

Puis il y a la question de la rapidité. Notre avantage par rapport à nos concurrents se mesure maintenant en millisecondes. Une milliseconde n'a peut-être pas d'importance pour vous ou pour moi, mais ça compte pour un ordinateur. Un logiciel qui a à choisir entre deux négociations choisira celle qui est plus rapide d'une milliseconde.

Qu'est-ce que cela représente? Eh bien sachez qu'il vous faut en moyenne 300 millisecondes pour cligner les yeux une fois, soit moins d'un tiers de seconde. Notre négociation moyenne est à peu près dix fois plus rapide, soit un trentième de seconde. C'est très rapide; assez rapide pour que nous restions concurrentiels sur la plupart des bourses nord-américaines. Cependant, ce qui est encore plus important, c'est assez rapide pour nous permettre de rester concurrentiels dans des créneaux spécialisés où s'impose la négociation algorithmique.

Je serai heureux de vous en dire davantage sur cette question lors de notre discussion puisque la vitesse de négociation — et en fait l'ensemble du système de négociation — est fondamentale au fonctionnement de notre bourse et essentielle pour comprendre l'ampleur et la nature des fonds de couverture à la Bourse de Toronto.

Je vais maintenant vous parler un peu des fonds de couverture à la Bourse de Toronto. Il est difficile d'estimer le volume de négociations directement liées aux gestionnaires de fonds de couverture puisque ceux-ci utilisent de nombreuses stratégies et plusieurs catégories d'actifs. Les gestionnaires de fonds de couverture négocient des actions, des instruments à taux fixe, des marchandises et des devises. Ils transigent des titres garantis par des fonds et des titres synthétiques sur les places boursières canadiennes et internationales.

Je sais que le comité a tenté de quantifier la taille des fonds spéculatifs au Canada. Les chiffres varient considérablement, comme vous le savez. Nous croyons comprendre qu'il y a plus de 200 fonds spéculatifs qui sont gérés au Canada aujourd'hui. Il y aurait entre 25 milliards et 40 milliards de dollars américains d'actifs gérés dans ces fonds.

Nous avons tiré ces chiffres les plus récents de deux études, l'une qui a été effectuée par le groupe *InvestmentNews* et l'autre par un groupe parrainé par NBCN Prime Brokerage Services. Ils ont pu nous donner ces statistiques les plus récentes.

**Le président :** Vous serait-il possible de déposer ces documents d'information? Nous tentons non seulement de tirer nos conclusions mais de comprendre sur quoi vous fondez vos

with the size of this sector, but you have confirmed that it is growing like Topsy. We want to make sure we understand the underpinnings of the growth.

**Senator Angus:** Was the range you just mentioned \$25 million?

**Mr. Fotheringham:** It was U.S. \$25 billion.

**Senator Angus:** Is that at the low end?

**Mr. Fotheringham:** At the low end, we are seeing U.S. \$25 billion; at the high end, it is U.S. \$40 billion. Some of the explanation for the difference is that there is often double counting. As you know, there are some transparency challenges in this marketplace and it is often difficult to find out what the number is exactly.

When funds of funds are included in the calculation, you can have double counting and that can confuse things. Often numbers will be quoted net of principal protected notes; again, that confuses things somewhat.

**Senator Angus:** Those numbers do not reflect the size of any individual fund. That is the total amount of money in Canada, comparable to the \$1.1 trillion number we have been using as the global number; is that correct?

**Mr. Fotheringham:** That is our understanding. It is subject to how you calculate those numbers and to individual practices.

**Senator Angus:** Is it only publicly traded hedge funds or does it include private ones?

**Mr. Fotheringham:** It includes private; it is the estimate of the industry that is under management.

While it seems a significant amount — and it certainly is — I would like to put that in the context of trading on TSX. The total dollar value of trading on TSX in 2006 was \$1.416 trillion. The average daily trading value on that same exchange was \$5.642 billion. Again, there are significant amounts on both sides; but to put it in context, we are seeing significant assets being managed around hedge funds.

We know that international investors have a keen interest in Canada, and they have been using both traditional and hedge fund managers to access our market.

The strategies that hedge funds employ are numerous. They include long/short or market-neutral relative-value strategies, event-driven strategies, and opportunistic strategies. Each group can be divided into subcategories.

hypothèses. Nous avons du mal à évaluer la taille de ce secteur, mais vous avez confirmé qu'il est en pleine croissance. Nous voulons nous assurer de bien comprendre ce qui sous-tend cette croissance.

**Le sénateur Angus :** Venez-vous juste de mentionner 25 millions de dollars comme ordre de grandeur?

**M. Fotheringham :** Vingt-cinq milliards de dollars américains.

**Le sénateur Angus :** Ce serait le minimum?

**M. Fotheringham :** Le minimum est de 25 milliards de dollars US; le maximum 40 milliards de dollars américains. Ce qui explique la différence entre autres c'est qu'il y a souvent double comptage. Comme vous le savez, il y a des difficultés au niveau de la transparence sur ce marché et il est souvent difficile de déterminer exactement quel est le montant.

Lorsque des fonds de fonds sont inclus dans le calcul, on peut se retrouver avec un double comptage et cela sème la confusion. Souvent, on donne les montants nets des obligations protégées du principal et encore une fois cela sème un peu la confusion.

**Le sénateur Angus :** Ces montants ne reflètent pas la taille d'un fonds individuel. C'est le montant total d'argent au Canada, par rapport au montant de 1,1 billion de dollars que nous utilisons pour ce qui est du montant total dans le monde entier, n'est-ce pas?

**M. Fotheringham :** C'est ce que nous croyons comprendre. Ça dépend de la façon dont on calcule ces montants et des pratiques individuelles.

**Le sénateur Angus :** Est-ce qu'il s'agit uniquement des fonds spéculatifs cotés en bourse ou est-ce que cela comprend les fonds privés?

**M. Fotheringham :** Cela comprend les fonds privés; c'est une estimation du secteur qui est sous gestion.

Bien que cela puisse sembler un montant important — et cela l'est certainement —, j'aimerais vous donner le contexte des opérations boursières à la Bourse de Toronto. La valeur totale en dollars des opérations boursières à la Bourse de Toronto en 2006 était de 1,416 billion de dollars. La valeur moyenne quotidienne des opérations boursières sur ce même marché boursier était de 5,642 milliards de dollars. Encore une fois, ce sont des montants considérables des deux côtés; mais pour mettre les choses dans leur contexte, il y a des actifs considérables qui sont gérés dans ces fonds spéculatifs.

Nous savons que les investisseurs internationaux s'intéressent de très près au Canada et qu'ils utilisent des administrateurs de fonds traditionnels et des administrateurs de fonds spéculatifs pour accéder à nos marchés.

Les stratégies employées par les fonds spéculatifs sont nombreuses. Il y a notamment les stratégies à court terme et à long terme ou les stratégies de valeurs relatives qui n'ont aucune incidence sur le marché, des stratégies motivées par des événements et des stratégies opportunistes. Chaque groupe peut être divisé en sous-catégories.

We are also seeing evidence of their trading techniques as there has been a steady rise in the number of algorithmic traders accessing our market. We estimate that algorithmic trading now accounts for between 15 per cent and 20 per cent of our market volume. In fact, it may grow to account for an increase in the percentage of our trading volume over the next few years.

It is important to note, however, that algorithmic techniques are used in all classes by all types of managers, not just hedge funds. Huge funds provide benefits to both their individual investors and the broader financial market. To the investor, when added to traditional assets, hedge funds provide diversification in both assets and management style and the opportunity to access uncorrelated returns that assist in the portfolio management. They can potentially lower the volatility of the portfolio while achieving a stable return stream.

In the broader market, hedge funds play a number of important roles. They provide added depth and liquidity through their active participation, and they serve as important risk transfer conduits. In this role, they often act to absorb the market shocks that could result from an absence of participants. This reduces the volatility of the overall market. Increasingly, hedge fund managers are taking an active role in corporate governance and improving the position of all market participants.

That gets to my last point — trading trends in hedge funds. Clearly, hedge funds are growing as a factor in our equity markets by the number of funds and their collective size. They are a considerable factor in derivatives, itself a fast-growing segment of the overall market.

I know this committee will be familiar with the recent report commissioned by New York Mayor Michael Bloomberg on the state of the financial markets in that city versus other locations, primarily London. This storyline has played out in the *Financial Times* for the past few weeks, with many pointing to what they believe is an inevitable decline of New York in the face of an ever-resurgent London.

There are many reasons for that apparent decline. Derivatives is one. As the report said:

While Chicago leads in exchange-traded derivatives, Europe — and London in particular — is already ahead of the U.S. and New York in OTC derivatives, which drive broader trading flows and help foster the kind of continuous innovation that contributes heavily to financial services leadership.

Nous constatons également qu'ils utilisent des techniques de négociation car il y a eu une augmentation constante du nombre de négociateurs algorithmiques qui accèdent à notre marché. Nous estimons que la négociation algorithmique représente à l'heure actuelle entre 15 et 20 p. 100 du volume de notre marché. En fait, cela pourrait faire augmenter le pourcentage de notre volume d'opérations boursières au cours des prochaines années.

Il est important de souligner, cependant, que les techniques algorithmiques sont utilisées dans toutes les catégories par tous les types d'administrateurs, non seulement les administrateurs de fonds spéculatifs. Les fonds spéculatifs offrent des avantages à la fois à leurs investisseurs individuels et au marché financier en général. Pour l'investisseur, si on les ajoute aux actifs traditionnels, les fonds spéculatifs offrent une diversification sur le plan des actifs et pour ce qui est du style d'administration et l'occasion d'accéder à des rendements sans corrélation qui aident à l'administration du portefeuille. Ils peuvent réduire la volatilité du portefeuille tout en assurant un rendement stable.

Sur le marché en général, les fonds spéculatifs jouent de nombreux rôles importants. Ils assurent une profondeur et une liquidité supplémentaires grâce à leur participation active et ils jouent un rôle important pour transférer le risque. À cet égard, ils servent souvent à absorber les chocs qui pourraient résulter sur le marché lorsqu'il y a une absence de participants. Cela réduit la volatilité du marché en général. Les administrateurs de fonds spéculatifs jouent de plus en plus un rôle actif pour ce qui est de la gouvernance d'entreprises et d'améliorer la position de tous les participants sur le marché.

Cela m'amène à ma dernière observation — les tendances des activités boursières dans les fonds de couverture. Il est clair que les fonds de couverture sont un facteur croissant sur nos marchés boursiers étant donné leur nombre et leur taille collective. Ils sont un facteur considérable dans les produits dérivés, qui constituent un segment du marché en général qui se développe très rapidement.

Je sais que votre comité aura pris connaissance du rapport qui a été commandé récemment par le maire de New York, Michael Bloomberg, sur l'état des marchés financiers dans cette ville par rapport à d'autres endroits, notamment Londres surtout. Il en a été question dans le *Financial Times* au cours des dernières semaines et l'on a dit que l'on croyait qu'il y aurait inévitablement un déclin du marché de New York par rapport au marché de Londres toujours résurgent.

Il y a de nombreuses raisons pour ce déclin apparent, notamment les produits dérivatifs. Comme on le dit dans le rapport :

Bien que Chicago soit en tête pour ce qui est des produits dérivatifs cotés en bourse, l'Europe — et Londres en particulier — a déjà dépassé les États-Unis et New York pour ce qui est des produits dérivatifs hors-bourse, ce qui entraîne des mouvements boursiers plus larges et aide à encourager le genre d'innovation continue qui contribue considérablement au leadership des services financiers.



I would argue that the same dynamic is happening in Canada with respect to hedge funds. The growing presence of hedge funds in derivatives, and equities, drives innovation, which, in turn, supports a vibrant financial services market.

Working with a wide range of market participants, including regulators, issuers and investors, we are building stronger, faster, deeper capital markets in this country. In sum, from the perspective of a market operator, hedge funds are a key part of those capital markets.

I would be happy to entertain your questions.

**The Chairman:** Before we start, could you spend another minute or two explaining to us in layman's language algorithmic trading and techniques? Remember, we are being viewed by the Canadian public.

**Mr. Fotheringham:** Algorithmic trading refers to computer-assisted trading. In its simplest terms, it is splitting an order. If someone has a large order to execute in the marketplace, they will use a computer to facilitate that trade. It will split that order into much smaller pieces to allow execution into the marketplace without significant market impact. Such a trading technique allows large orders to fit into the market while leaving no footprint at all.

These techniques can go from a simple execution VWAPT strategy, or volume weighted average price technique, whereby over the day you split your order and hope to get that volume weighted average price executed in the marketplace, to more sophisticated techniques, whereby two stocks are compared and statistical arbitrage trades take place. Those are convergence or divergence trades. When the relationship between two securities reaches a trigger point, a trade will be executed — selling one security and buying the other security, with the understanding that it will either converge or diverge to a point where it can be unwound.

Algorithmic trading then is a range of things, but traditionally, in general terms, we can refer to it as computer-assisted trading that helps managers to execute their trades more efficiently.

**The Chairman:** The trade secret in this technique is that each trader has a computer variation to determine what algorithms will take place automatically to expedite the trading. Is that the idea? This is an important trade secret as hedge funds and traders develop individual techniques to predict the marketplace.

**Mr. Fotheringham:** That is correct. These algorithms are closely guarded. Some standards are widely available to the market, like the slicing mechanism I spoke about. However, even that mechanism has its twists and tweaks that allow it to be applied in a special manner. Everyone is looking for an edge in the market and to the extent that they can outguess the next

Je dirais que la même dynamique se produit au Canada en ce qui concerne les fonds de couverture. La présence croissante des fonds de couverture dans les produits dérivatifs et sur le marché boursier entraîne l'innovation qui à son tour soutient un marché des services financiers vibrant.

En travaillant avec une large gamme de participants du marché, notamment les organismes de réglementation, les émetteurs et les investisseurs, nous construisons un marché boursier plus fort, plus rapide et plus profond au pays. En résumé, du point de vue d'un opérateur de marché, les fonds de couverture sont un élément clé de ces marchés boursiers.

Il me fera plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Avant de commencer, pourriez-vous prendre une ou deux minutes de plus pour nous expliquer en langage profane ce que sont les techniques algorithmiques? N'oubliez pas que le public canadien nous regarde.

**M. Fotheringham :** Les techniques algorithmiques sont des opérations boursières assistées par ordinateur. Simplement dit, il s'agit de diviser une commande. Si quelqu'un a une grosse commande à exécuter sur le marché, il utilise un ordinateur pour faciliter cette opération boursière. L'ordinateur divise la commande en commandes beaucoup plus petites pour permettre l'exécution sur le marché sans que cela ait un impact important sur ce dernier. Une telle technique permet de placer de grosses commandes sur le marché sans laisser de trace.

Ces techniques peuvent aller d'une simple exécution d'une stratégie technique du prix moyen en fonction du volume, selon laquelle au cours de la journée on divise la commande et on espère que ce prix moyen en fonction du volume sera exécuté sur le marché jusqu'à des techniques plus sophistiquées, où deux actions sont comparées et où l'on fait un arbitrage d'actions statistiques. Ce sont des opérations boursières de convergence ou de divergence. Lorsque le rapport entre les deux valeurs atteint un point de déclenchement, une opération sera exécutée — on vendra une valeur et on achètera l'autre, étant entendu que cela convergera ou divergera à un point où il pourra être dénoué.

Les techniques algorithmiques d'opérations boursières représentent donc toute une gamme de techniques, mais traditionnellement, de façon générale, nous pouvons dire qu'il s'agit d'opérations assistées par ordinateur qui aident les administrateurs à exécuter leurs opérations de façon plus efficiente.

**Le président :** Le secret de cette technique c'est que chaque négociateur a une variation sur ordinateur pour déterminer les algorithmes qui se feront automatiquement pour accélérer les opérations boursières, n'est-ce pas? C'est un secret commercial important pour les fonds de couverture et les négociants qui développent leurs techniques individuelles pour prédire le marché.

**M. Fotheringham :** C'est exact. Ces algorithmes sont surveillés de près. Certaines normes sont facilement disponibles sur le marché, comme le mécanisme de division dont j'ai parlé. Cependant, même ce mécanisme a ses particularités qui lui permettent de s'appliquer d'une certaine façon. Tout le monde cherche un avantage sur le marché et dans la mesure où il est

algorithm, they will do that. Yes, these are customized programs and traders put a great deal of work into building them. Thus, they are closely guarded in many cases.

**The Chairman:** Is the algorithm methodology a follow-the-leader technique rather than an independent analysis? As opposed to following the market, is this more a case of following the leader in the market in terms of coming to some conclusions as to how to execute a transaction? It is not any different from newspapers and television in which someone leads the story, after which variations of it are repeated endlessly. We do not have diversity of news but we have news leaders.

**Mr. Fotheringham:** Just as there are a number of different hedge funds with different mandates, there are a number of different algorithmic trading techniques that can be applied. The ultimate goal is to participate with the market flow, which allows you to leave a lesser footprint in the market and to work along with the natural flow in the marketplace. That is the volume weighted average price technique that I referred to earlier, whereby you participate as the market allows you to participate. You do not push or lag the market; you participate with the market. At the end of the day, you will achieve the volume weighted average price technique of the trade that happens that day. With those techniques, participation in the market does not push or lag the market beyond its natural direction. However, there are techniques that are counter-cyclical or that tend to be contrarian, and they would constitute a special approach.

**Senator Angus:** Mr. Fotheringham, I understand this is your first appearance before this committee.

**Mr. Fotheringham:** Yes.

**Senator Angus:** Have you been following our study on hedge funds?

**Mr. Fotheringham:** We have been reading it with great interest and following the work of the committee carefully.

**Senator Angus:** Do you and your colleagues think that this is an appropriate topic for current study?

**Mr. Fotheringham:** TSX Group finds it to be a very timely study. The organization supports the hedge fund involvement because the sector provides a very healthy balance in our marketplace. Diversity of participant and of market views is very important for us. That said, as a company that puts a lot of weight on transparency, fair markets and efficiency, it is important for us to believe and to communicate to the greater population that they are being treated fairly and that proper regulation is in place to ensure that people are secure in their investments. We believe that hedge funds bring many positives to the marketplace and that, with proper regulation, the positive factor will continue.

possible de deviner le prochain algorithme, on va le faire. Oui, ce sont des programmes individualisés et les négociateurs travaillent très fort pour les développer. Dans de nombreux cas, ils sont donc jalousement protégés.

**Le président :** La méthodologie algorithmique est-elle une technique selon laquelle on tente de suivre le chef de file plutôt que de faire une analyse indépendante? Plutôt que de suivre le marché, s'agit-il plutôt de suivre le chef de file sur le marché pour ce qui est de tirer des conclusions quant à la façon d'exécuter une transaction? Ce n'est pas différent des journaux et de la télévision en ce sens que quelqu'un lance la nouvelle et elle est ensuite répétée sans fin dans ses différentes versions. Nous n'avons pas une diversité de nouvelles mais nous avons ce qui fait les nouvelles.

**M. Fotheringham :** Tout comme il existe des fonds de couverture différents, avec des objectifs différents, il existe plusieurs systèmes de négociation algorithmique. L'objectif ultime est de suivre les fluctuations du marché, ce qui vous permet de minimiser votre emprunt sur celui-ci et de suivre ses changements naturels. C'est la technique du prix moyen pondéré en fonction du volume, dont j'ai parlé plus tôt, selon laquelle vous prenez part au marché dans la mesure où il vous le permet. Vous ne le poussez ni le traînez, mais vous suivez le marché. En bout de ligne, vous employez la méthode du prix moyen pondéré en fonction du volume des transactions qui ont lieu un jour donné. Avec ces méthodes, en participant au marché, on ne l'entraîne pas au-delà de ses fluctuations naturelles. Cependant, il existe des techniques contracycliques ou qui ont tendance à être anticonformistes, et c'est une approche particulière.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Fotheringham, je crois comprendre que c'est la première fois que vous comparez devant notre comité.

**M. Fotheringham :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Avez-vous suivi notre étude sur les fonds de couverture?

**M. Fotheringham :** Nous l'avons lue avec grand intérêt et suivons de très près le travail du comité.

**Le sénateur Angus :** Est-ce que vous et vos collègues estimez qu'il s'agit d'un sujet approprié à étudier en ce moment?

**M. Fotheringham :** Le groupe TSX estime que c'est une étude fort opportune. Nous sommes favorables à un examen des fonds de couverture, car ce secteur fournit un équilibre très sain sur notre marché. Pour nous, la diversité des participants et des perspectives sur le marché est très importante. Ceci étant dit, en tant qu'entreprise qui insiste beaucoup sur la transparence, sur l'équité des marchés et l'efficacité, nous croyons qu'il est important de signaler aux membres du grand public qu'ils sont traités de façon équitable et qu'il existe une réglementation adéquate pour s'assurer que leurs investissements sont sûrs. À notre avis, les fonds de couverture apportent beaucoup d'avantages au marché et ces avantages perdureront s'il y a une réglementation adéquate.



**Senator Angus:** You have just said the key words, “with proper regulation.” In our study we have observed a debate. We have travelled to New York and talked to some of the players to gain a sense of how big these new products are and what concerns have developed there. You have explained how active the TSX Group is and about the large trading facility that it provides in the capital markets today. What risks do you see in the rapid growth and spread of trading in hedge funds for the traditional, sophisticated or exempted investor and institution, as opposed to the retail person who is not down to the one-thirtieth of a second in his decision making? Given the risks that you see, what would constitute proper regulation for Canada?

**Mr. Fotheringham:** The highly positive thing we have seen in this process in Canada is an openness to look at the issues and accept the recommendations. The study by the Canadian Securities Administrators was released recently, and we are supportive of the direction they have taken.

**The Chairman:** Is that the Allen report?

**Mr. Fotheringham:** Yes, that is correct. Our role as a market operator is to operate a fair, liquid and transparent market for all participants. From our perspective, it is important that these issues are dealt with. The risks are being managed well. Just as hedge funds bring innovation to the market, this committee is bringing innovation to the way in which it views regulation and understands this market. For this kind of process, it is important that we continue with dialogue. Senators are well aware of the comments of the Governor of the Bank of Canada, David Dodge, when he appeared before the committee to speak to how hedge funds are influencing the marketplace and the risks. I would have to agree with his view, which is easy to do given his credentials, that hedge funds provide positives and benefits to the marketplace. The leverage employed by many of these funds, which is less in Canada than it is in the United States, I believe, has to be managed. The banks are aware of these risks and they are watching the hedge fund sector. That is the key risk.

**Senator Angus:** Is it the extent of gearing, as they say in the U.K., that is the big risk or is it the nature of the different players in the leverage chain?

**Mr. Fotheringham:** From the standpoint of financial stability, Governor Dodge confirmed that he thought there was not a risk to the stability of the market at this time. I look at it from a market practitioner's perspective. Speaking from my 25 years' experience as an investment manager before I joined the marketplace, the leverage was the concern; I had to ensure it was managed and controlled properly.

I think many of the rules we have in place are adequate to manage the market. Enforcement is key — applying the existing rules diligently, which we do see. We are great fans of transparency at TSX. We believe in an open market transparency, where price discovery happens in the open and true valuation of

**Le sénateur Angus :** Vous venez d'utiliser les mots « réglementation adéquate ». Au cours de notre étude, nous avons remarqué qu'il existait un débat à ce sujet. Nous avons voyagé à New York et nous nous sommes entretenus avec certains intervenants pour nous rendre compte de l'importance de ces nouveaux produits et des préoccupations qu'ils ont engendrées. Vous nous avez expliqué que le Groupe TSX était très actif et qu'il fournissait une bourse importante parmi les marchés de capitaux aujourd'hui. À votre avis, quels risques la croissance rapide et la propagation des fonds de couverture auront-elles sur les investisseurs traditionnels, avertis ou sur les investisseurs exemptés ou les institutions, par opposition au détaillant qui n'en est pas encore à prendre des décisions en un trentième de seconde? Compte tenu des risques que vous prévoyez, qu'est-ce qui constituerait une réglementation adéquate pour le Canada?

**M. Fotheringham :** Au cours du processus, ce que nous avons observé de très positif, c'est que le Canada est ouvert à ces questions et accepte les recommandations. L'étude des Autorités canadiennes en valeurs mobilières a été publiée récemment et nous sommes d'accord avec les orientations qui y sont présentées.

**Le président :** S'agit-il du rapport Allen?

**M. Fotheringham :** Oui, c'est exact. En tant qu'opérateur de marché, nous avons le rôle de gérer un marché juste, liquide et transparent pour tous. Tout comme les fonds de couverture sont une innovation sur le marché, ce comité fait preuve d'innovation dans sa façon de percevoir la réglementation et de comprendre le marché. Dans ce genre de processus, il est important de promouvoir le dialogue. Les sénateurs se souviennent des observations du gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, lorsqu'il a comparu devant le comité pour expliquer l'influence des fonds de couverture sur le marché et les risques qu'ils engendrent. Je suis assez d'accord avec sa perspective, ce qui est assez facile compte tenu de son curriculum vitae, c'est-à-dire que les fonds de couverture apportent au marché des avantages et des inconvénients. L'effet de levier financier permis par beaucoup de ces fonds, qui est moins important au Canada qu'aux États-Unis, à mon sens, doit être surveillé. Les banques sont conscientes de ces risques et surveillent le secteur des fonds de couverture. C'est le risque principal de cet outil financier.

**Le sénateur Angus :** Est-ce l'ampleur de cet effet de levier financier, le « gearing », comme on dit au Royaume-Uni, qui crée le risque ou est-ce la nature des différents bénéficiaires de ce levier?

**M. Fotheringham :** En ce qui concerne la stabilité financière, le gouverneur Dodge a confirmé qu'il estimait que le marché ne risquait pas de perdre sa stabilité pour l'instant. Je pense plutôt en tant qu'utilisateur du marché. D'après mes 25 ans d'expérience comme directeur des placements avant de m'être joint au groupe TSX c'était bien cet effet de levier qui était préoccupant, j'ai dû m'assurer qu'il soit adéquatement géré et contrôlé.

Je pense que les règles dont nous disposons actuellement permettent de gérer le marché de façon appropriée. L'application de ces règles est fondamentale. Il s'agit d'appliquer les règles existantes avec diligence, et c'est ce que nous observons. Au groupe TSX, nous sommes des fanatiques de la transparence.



securities can take place. These things can all come together to ensure that we have a healthy market that does not have the risks that could be associated with too much leverage.

**Senator Angus:** You just said that we have proper regulation in place. Could you outline the critical components of that for us? Following Senator Grafstein's request, if they are written down specifically for hedge funds, it would help our work a lot to have a statement of what the trading rules are, as well as the regulations that you feel contribute to the transparency, market integrity and stability.

**Mr. Fotheringham:** I can talk about it from the perspective of a market operator who encourages the participation of all participants, not just hedge funds but traditional fund managers and retail investors. I can talk about the structure we have in place to make sure we have a liquid, transparent market that is fair.

On TSX, we allow direct trading by participating organizations only. The participating organization is the one that actually executes the trade on TSX.

**Senator Angus:** Would that be the hedge fund manager to which you referred earlier?

**Mr. Fotheringham:** This would be a broker dealer. The hedge fund managers themselves would not be executing trades on TSX; they would come through a registered broker dealer. That registered broker dealer has to be a member of the IDA, the Investment Dealers Association, which is a self-regulatory organization. They have their checks. The primary responsibility of the IDA is to ensure there is capital adequacy for that fund or that entity to operate, but also that there are proper standards in place for their operation as well as the staff employed by them. The first criterion for becoming a participating organization on TSX is to have an IDA membership.

We then ask that a prospective participating organization be a member of a clearing entity, the Canadian Depository for Securities Limited. In the case of U.S. participating organizations, they would have an account at CDS and be a member of their local clearing organization.

Third, participating organizations have to have electronic access. We are a fully electronic exchange.

Once they have satisfied those criteria, we ask them to apply formally. We do background checks; and there has to be a personal information circular that gives us information on the officers, significant shareholders and board of that company. We make sure that they are aware of, and agree to abide by, our trading rules. We feel it provides a secure environment for trading.

Nous croyons à la transparence du marché ouvert, qui permet une découverte des prix ouverte et une évaluation réelle des valeurs mobilières. Ensemble, ces éléments permettent d'avoir un marché sain qui ne comporte pas les risques associés à un effet de levier financier trop important.

**Le sénateur Angus :** Vous avez dit que nous disposons déjà d'une réglementation adéquate. Pouvez-vous nous décrire les composantes fondamentales de cette réglementation? Pour revenir à la demande du sénateur Grafstein, si ces règles portent précisément sur les fonds de couverture, cela nous aiderait grandement de connaître les règles relatives aux transactions, ainsi que les règlements dont vous avez parlé et qui, à votre avis, contribuent à assurer la transparence, l'intégrité et la stabilité du marché.

**M. Fotheringham :** Je peux vous parler de la perspective d'un opérateur de marché qui encourage la participation de tous les joueurs, pas simplement les fonds de couverture, mais aussi les directeurs de placements traditionnels et les épargnants. Je peux vous décrire la structure établie qui nous garantit un marché liquide, transparent et équitable.

Sur le TSX, nous permettons uniquement aux organismes membres de faire des transactions directes. Les organismes membres sont les seuls qui transigent sur le TSX.

**Le sénateur Angus :** Est-ce que vous parlez des gestionnaires de fonds de couverture que vous avez mentionnés plus tôt?

**M. Fotheringham :** Non, ce sont les firmes de courtage. Les gestionnaires de fonds de couverture ne transigent pas eux-mêmes sur le TSX; ils doivent passer par une firme de courtage enregistrée. Cette firme de courtage enregistrée doit être membre de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'ACCVM, une association d'autoréglementation. Ce sont eux qui font les vérifications. La responsabilité principale de l'ACCVM est d'assurer que le fonds ou l'entité dispose de suffisamment de fonds pour participer au marché, mais également que le personnel respecte certaines normes de fonctionnement. Pour devenir membre du TSX, le premier critère est d'appartenir à l'ACCVM.

Ensuite, nous demandons aux organismes candidats d'adhérer à un groupe de compensation, la Canadian Depository for Securities Limited. Pour les organismes américains, il faut avoir un compte à la CDS et être membre de leur entreprise de compensation locale.

Troisièmement, les organismes membres doivent disposer d'un accès électronique. Nos transactions sont entièrement électroniques.

Une fois que le groupe satisfait à ces critères, nous lui demandons de présenter une demande officielle. Nous procédons à une vérification des antécédents; nous demandons des renseignements personnels sur les gestionnaires, les actionnaires importants et le conseil d'administration de la compagnie. Nous nous assurons qu'ils connaissent et acceptent de respecter nos règles de transaction. Nous estimons que cela permet un environnement sécuritaire.

Relating this back to hedge funds, the hedge fund managers come through a broker dealer, an entity we know has been vetted and has secure and high standards of operation.

On the rules side, where we govern these entities, we have our TSX trading rules. I know that you heard from the Montreal exchange earlier. Where we differ from the Montreal exchange is that we have regulations services that do surveillance on our market enforcement, which ensures compliance. The regulations services are an independent entity. We have our own trading rules. The regulations services have established what they refer to as the universal market integrity rules. They apply those standards and they are watching.

Beyond that, there are the regulators. In our case, we have the provincial regulator — the Ontario Securities Commission. We have several layers of a secure and well-managed process to help us.

**Senator Angus:** You are the vice-president of trading and you have been an on-the-floor trader in your career, so you understand how it works. We have been told that the broker is there and behind the broker is a hedge fund, the ABC fund, for example. ABC goes to the broker and starts doing its trading. You do not know that it is ABC, right? It is CIBC Wood Gundy or RBC putting in a trade for ABC; is that correct?

**Mr. Fotheringham:** Yes.

**Senator Angus:** They are trading all day long. Their traders are on the floor representing their different clients.

**Mr. Fotheringham:** That is correct. We know anecdotally, from visiting these clients, who has assets under management. As a public entity, we do talk to them but you are absolutely correct: we do not know who it is.

**Senator Angus:** There are different kinds of funds, but to take a typical fund, let us say this ABC fund has \$1 million of assets in play. I understand they have their computer model, some iteration of an algorithmic pattern. They trade all those assets every day, sometimes in various markets. Am I correct so far? They might be putting them to work all day in the Japan market and then move them over to the U.K. market and now the sun is coming up in the TSX Group. Is that how it works, according to your understanding?

**Mr. Fotheringham:** That is certainly how some funds are managed. To extend your point, the trading may be beyond equities; it may be into fixed income, for instance, or commodities.

**Senator Angus:** Anything that is a hedge — an interest rate, a thunderstorm, a gas price; I understand that. After the chairman and I talked with Governor Dodge, we thought we had better talk to our colleagues here and decide whether we should be doing this and why. What we understand is that the people who have invested in the ABC fund, which is being traded through one of

Pour en revenir aux fonds de couverture, les gestionnaires doivent passer par une firme de courtage, dont nous savons qu'elle a été contrôlée et qu'elle applique des normes de sécurité élevées.

En ce qui concerne les règles. Nous disposons de règles de transaction du TSX qui régissent ces entités. Je sais que vous avez entendu la Bourse de Montréal hier. La différence entre nous et la Bourse de Montréal, c'est que nous utilisons des services de réglementation pour nous assurer que celle-ci soit bien appliquée. Ces services de réglementation sont fournis par une entreprise indépendante. Nous avons nos propres règles de transaction, mais l'entreprise de services de réglementation a créé ce qu'elle appelle des règles universelles relatives à l'intégrité des marchés. Ce sont les normes qu'elle applique et qu'elle surveille.

En plus, il y a les autorités de réglementation. Dans notre cas, c'est une autorité provinciale — la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. C'est donc un processus sécuritaire et bien géré qui comporte plusieurs paliers.

**Le sénateur Angus :** Vous êtes vice-président des transactions et vous avez été courtier au cours de votre carrière, donc vous comprenez comment ça marche. On nous a dit qu'il y avait un courtier, et un fonds de couverture derrière lui, disons le fonds ABC, par exemple. ABC va voir un courtier et commence à faire des transactions. Vous ne savez pas qu'il s'agit d'ABC, n'est-ce pas? C'est la CIBC Wood Gundy ou la RBC qui transige pour le fonds ABC, n'est-ce pas?

**M. Fotheringham :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Ils transigent toute la journée. Leurs courtiers sont sur le parquet et représentent leurs différents clients.

**M. Fotheringham :** C'est exact. Grâce aux visites de ces clients, nous savons, de façon anecdotique, qui gère les actifs de qui. En tant qu'entité publique, nous leur parlons, mais vous avez tout à fait raison : nous ne savons pas de qui il s'agit.

**Le sénateur Angus :** Il existe différents types de fonds, mais prenons un fonds typique, disons que le fonds ABC dispose d'un million de dollars en capital. Je sais qu'ils ont leur modèle informatique, leur formule algorithmique. Ils font des transactions boursières toute la journée avec ce capital, parfois sur différents marchés. Est-ce que je me trompe pour l'instant? Ils font peut-être des transactions toute la journée sur le marché japonais puis recommencent sur le marché britannique, jusqu'à l'ouverture du TSX. D'après vous, est-ce ainsi que cela fonctionne?

**M. Fotheringham :** C'est certainement comme ça que certains fonds sont gérés. Pour aller plus loin, je vous dirais que ces transactions ne portent pas forcément sur des actions; il peut s'agir de revenu fixe, par exemple, ou de denrées.

**Le sénateur Angus :** Oui, cela s'applique à toutes les opérations de couverture — un taux d'intérêt, un orage, le prix de l'essence, je comprends. Après avoir discuté avec le gouverneur Dodge, le président et moi-même avons estimé qu'il vaudrait mieux parler à nos collègues du comité pour décider si nous voulions vraiment entreprendre cette étude et pourquoi. Ce que nous comprenons,

the recognized registered entities, do not know what they are doing all day as they are busily trading. In a mutual fund, there are X shares of Alcan Inc. or whatever and you can see it going up and down on your computer screen. However, in these nanosecond transactions being traded all day by ABC, the consumer has not got a clue what they are doing. Also, there is no regulation that will open that kimono and show us the transparency that you are talking about as being so important. This is what we are trying to get to.

Really only the big boys know what they are doing. We saw at Amaranth all kinds of crazy conflicting bailouts by huge banks that were the backers and lenders to these ABC funds. However, you and I have put our \$25,000 in there, and how are we protected?

**Mr. Fotheringham:** Again, as a market operator, we are focused on the day-to-day trade and how that trade comes in and is executed efficiently. That is from a TSX perspective.

You are leading to the requirements or obligations of the regulators to ensure that individual investment advisers, outside the responsibility of TSX, know their clients and understand the investments they make for their clients. In that way, advisers ensure that the investments are appropriate for the clients' risk profile and that they are able to explain the investments to their clients to the satisfaction of the clients. In the case of an investor who has the financial means to satisfy the test that they do not need the full prospectus, they would have that dialogue with their investment adviser to determine whether the investment is appropriate.

There are seven hedge funds traded actively on the TSX. In that case, a prospectus is filed so that one clearly understands the mandate and objectives of the hedge funds. You would not know today what they are trading, and that is part of the value added that they provide to the investor, much like a traditional investment manager would do.

Speaking as an exchange operator, I would say that the greatest difference is that on exchange we ensure that the rules are in place and that the markets are efficient. When we list a company, we ensure that they adhere to all the rules and regulations required, which include many things.

**The Chairman:** Out of 200 hedge funds, seven are listed on the TSX, meaning that 193 hedge funds are not listed. There is little difference in terms of oversight between the example Senator Angus used where the terms and objective of trading are much broader and much more capacious and a more staid, regulated or geared mutual fund. At the end of the day, we still have a vast, unregulated group of activities happening to which the word "transparency" could not be applied. Is that fair? We are trying to understand what you mean when you say "transparency" in this context.

c'est que les gens qui ont investi dans le fonds ABC, dont les opérations passent par des firmes enregistrées, ne savent rien de ce que ces firmes font toute la journée avec leur argent. Dans un fonds de placement, vous avez un nombre donné d'actions d'Alcan ou d'autre chose et vous voyez leur valeur monter et descendre sur votre écran d'ordinateur. Cependant dans le cas de ces transactions de quelques nanosecondes qui se font toute la journée au fonds ABC, le consommateur n'a aucune idée de ce qui se passe. En outre, aucun règlement ne permettra d'atteindre cette transparence dont vous avez tant parlé. C'est ce que nous essayons de vous dire.

Il n'y a que les grands qui savent ce qui se passe. Avec Amaranth, on a vu qu'il y avait eu toutes sortes de renflouements contradictoires des grandes banques qui étaient les bailleurs de fonds et les prêteurs de ces fonds ABC. Cependant, si vous et moi avons investi 25 000 \$ dans ce fonds, comment sommes-nous protégés?

**M. Fotheringham :** Encore une fois, en tant qu'opérateur de marché, notre groupe se concentre sur les transactions quotidiennes et sur l'exécution efficace de celles-ci. C'est la perspective de TSX.

Vous voulez en venir aux exigences ou aux obligations des autorités de réglementation de s'assurer que les conseillers en investissement des particuliers, ce qui dépasse la responsabilité du TSX, connaissent leurs clients et comprennent les investissements qu'ils font en leur nom. Les conseillers doivent s'assurer que ces investissements correspondent au profil de risque de leurs clients et doivent pouvoir les justifier. Si un investisseur a le moyen financier de procéder à une transaction sans avoir besoin du prospectus, il doit avoir une discussion avec son conseiller en placement pour déterminer si cette transaction est pertinente.

Il y a sept fonds de couverture actifs au TSX. Dans ce cas, on dépose un prospectus pour que tout le monde comprenne bien le mandat et l'objectif du fonds de couverture. Vous ne sauriez pas aujourd'hui quelles transactions sont effectuées, cela fait partie de la valeur ajoutée que les gestionnaires de fonds de couverture apportent à l'investisseur, comme le ferait un directeur de placements traditionnels.

En tant qu'opérateur de marché, je vous dirais que la différence, chez nous, c'est que nous nous assurons que les règles existent et que les marchés sont efficaces. Lorsque nous inscrivons une entreprise à la cote, nous nous assurons qu'elle respecte toutes les règles et tous les règlements, qui comprennent beaucoup de critères.

**Le président :** Sur 200 fonds de couverture, sept sont cotés au TSX, ce qui veut dire que 193 ne le sont pas. La surveillance est sensiblement la même pour ces fonds et l'exemple cité par le sénateur Angus, pour lequel l'objectif des transactions boursières est beaucoup plus vaste, car c'est un fonds mutuel beaucoup plus réglementé, ordinaire ou adapté. En bout de ligne, il y a quand même toutes sortes d'activités non réglementées auxquelles on ne peut appliquer le mot « transparence ». N'est-ce pas exact? Nous essayons de comprendre ce que vous voulez dire quand vous utilisez le mot « transparence » dans ce contexte.



**Senator Angus:** The chairman pointed out that people are listening to these proceedings on the Internet. We want them to understand what we are getting at.

In the United States, we were told that activity in the hedge fund sector is akin to the way things worked in wild-west times and that hedge funds are like junk bonds. Hedge fund operators say that although the sector can produce a high return, it is definitely high risk. If investors want a return of 33 per cent to 40 per cent, then they should see a hedge fund operator.

There has been a good track record, except for long-term capital and then the issue with Amaranth, which was touch-and-go. We are trying to make all of the information easily understood.

While your market is open all day, the operators of the ABC fund are putting that \$1 million into buying, selling and looking for, I am told, volatile, not stable, situations. In that way, there is a better chance for them to make a good return. That is the nature of their business.

How risky is it? That is what this committee wants to understand. What you have told us thus far is reassuring: access to your trading markets is highly controlled, know-your-client rules are in place, and the dealers cannot willy-nilly pick up some not-so-savoury characters and start trading in your forum. Perhaps that will be the conclusion of this study, but before that can occur, we want to know whether there will be a huge run if the good times suddenly turn south. That is the kind of information we are looking for.

**The Chairman:** We are grappling with the inherent risk. Although we understand the need for liquidity and capital in Canada, we do not want to do anything that in any way, shape or form would put Canadian hedge fund managers at a disadvantage with either the English or the American marketplace. We are trying to strike a proper balance for a protective element. What is the proper regulatory balance that will give the markets their way while ensuring that the consumer and the economy are not detrimentally affected in the short-term or long-term downturn that we anticipate will happen? Every market that goes up also comes down. How do we hedge against that?

**Senator Angus:** There is the electronic exchange. You talked about exchange-traded derivatives, ETD, but we have heard about electronically-traded funds, ETF, as well. It is a whole new world. Should we be looking at those? We are senators, not rocket scientists, so we need your expertise to inform us. It is my sense that this is the replacement for junk bonds, et cetera, although you said that it is a welcome new product or financial capital measure. Junk bonds were more the old style of product. We needed something electronic in this new push-button world. Will this fill the existing void? Is that fair? Are we getting close to it?

**Le sénateur Angus :** Le président a signalé qu'il y a des gens qui écoutent la séance du comité sur Internet. Nous voulons qu'ils comprennent où nous voulons en venir.

Aux États-Unis, on nous a dit que le secteur des fonds de couverture faisait penser à l'époque du wild-west et que c'était des obligations à haut risque. Les gestionnaires de ces fonds de couverture disent que, bien que ce secteur puisse avoir un rendement important, il comporte indubitablement un risque élevé. Si les investisseurs cherchent un rendement de 33 p. 100 ou de 40 p. 100, alors ils devront contacter un gestionnaire de fonds de couverture.

De façon générale, le bilan est bon, sauf pour le capital à long terme, puis les problèmes ponctuels comme Amaranth. Nous essayons de vulgariser tout cela.

Puisque votre marché est ouvert toute la journée, les gestionnaires du fonds ABC, avec cette somme de 1 million de dollars, vont acheter, vendre et chercher, me dit-on, des transactions volatiles, et non stables. De cette façon, ils ont de meilleures chances de réaliser un bon rendement. C'est leur travail.

Quel risque cela représente-t-il? C'est ce que le comité veut savoir. Jusqu'ici, vous nous avez rassurés : l'accès à vos marchés est étroitement contrôlé, il y a des règles qui forcent les directeurs de placements à connaître leurs clients et les courtiers ne peuvent désigner au hasard des personnes peu recommandables pour exécuter des opérations boursières sur le TSX. Ce sera sans doute la conclusion de notre étude, mais avant, nous voulons savoir si nous risquons d'observer un exode, si la tendance venait à s'inverser. C'est le genre d'information que nous cherchons.

**Le président :** Nous nous débattons avec le risque inhérent. Même si nous comprenons que nous avons besoin de liquidités et de capital au Canada, nous ne voulons pas faire quoi que ce soit qui puisse, d'une façon ou d'une autre, désavantager les gestionnaires de fonds de couverture canadiens vis-à-vis de leurs homologues britanniques ou américains. Nous essayons de trouver un équilibre entre la compétitivité et la protection. Quel régime réglementaire nous permettrait de ne pas entraver les marchés tout en protégeant le consommateur et l'économie des conséquences du ralentissement que nous prévoyons à court ou à long terme? Tout marché haussier baisse un jour ou l'autre. Comment pouvons-nous prévoir le coup?

**Le sénateur Angus :** Il y a aussi la bourse électronique. Vous avez parlé des produits dérivés négociés en bourse, mais il y a aussi des fonds négociés de façon électronique. C'est complètement différent. Doit-on se pencher sur ces questions? Nous sommes des sénateurs, pas des sommités scientifiques, c'est pourquoi nous avons besoin de votre expertise. J'ai l'impression que les fonds de couverture sont les nouvelles obligations à haut risque, bien que vous ayez dit que c'était un nouveau produit accepté ou une mesure des marchés financiers. Les obligations à haut risque, ce sont les anciens produits. Il fallait quelque chose d'électronique dans notre monde de l'instantané. Les fonds de couverture permettront-ils de combler ce manque? Est-ce que je me trompe? Est-ce que l'on commence à cerner le problème?

**Mr. Fotheringham:** I would approach the question from a different angle. From the perspective of a market operator, what is the effect of a hedge fund in our market? As you say, markets go up and down and, inevitably, as much as we have good times, there will always be the opposite side of that coin.

One good thing that hedge funds provide is the other side of a market. In every purchase transaction there is a seller, and in every sell transaction there is a buyer for that security. The hedge fund, when it is in there, may be shorting a security that others have fallen in love with. There must be someone to facilitate that trade and a hedge fund manager will do that. Hedge funds provide liquidity to the market, often when others would not like to. That would be a disservice to our market makers that are in our market every day. Many of our participating organizations operate as market makers, who support the market on a daily basis with guaranteed minimum fills for our clients. I do not want to give a disservice to those participants because they fulfill a vital role for us and are important market participants. However, hedge funds also play a vital role by providing liquidity in times when others are unwilling to do so. They are the risk conduit that I talked about earlier such that when others are not willing to accept the risk, hedge fund managers are there to accept it. Another benefit, especially as it relates to shorting, is that they help with true price discovery. When markets get ahead of themselves, hedge funds will step in to help with that true price discovery, first acting in the market and then acting through their governance efforts.

We do find that hedge funds provide a vital role, which is my view as a market operator. I can step back to my role as a fund manager because I worked for a large Ontario pension fund before coming to TSX Group and I used hedge funds on a regular basis. We achieved the index through derivative contracts and used hedge funds to provide the alpha — the extra return or outperformance. Being on both the buy side and the service provider side, I see benefits to hedge funds.

**Senator Angus:** You said earlier that hedge funds are taking an active role in improving corporate governance, and you know of our interest in corporate governance as well. How do hedge funds tie into corporate governance?

**Mr. Fotheringham:** We have seen evidence of this not only in hedge funds but also in traditional funds and pension funds — those who for a long time had remained silent. In general terms, we are now seeing a more active governance approach by many investors. The investment community is getting more involved in how funds are run. To the extent that hedge funds are significant investors in a company, they can influence what is happening there. Again, that is outside the scope of my role as a market operator.

**M. Fotheringham :** Je le ferais sous un angle différent. En tant qu'opérateur de marché, je me demande quel est l'effet du fonds de couverture sur notre marché. Comme vous l'avez dit, les marchés, inévitablement, montent et baissent. S'il y a des périodes de prospérité, il y aura également toujours l'inverse.

Une des choses que nous apportent les fonds de couverture, c'est l'autre perspective du marché. Pour chaque achat, il y a un vendeur, et pour chaque vente, il y a un acheteur. Le fonds de couverture, lorsqu'il est présent sur le marché, peut se débarrasser d'une valeur mobilière dont d'autres sont tombés amoureux. Il faut quelqu'un pour permettre ce type de transaction boursière, comme un gestionnaire de fonds de couverture. Ce type de fonds fournit une certaine liquidité au marché, alors que souvent les autres acteurs ne sont pas prêts à le faire. Cela nuirait aux mainteneurs de marchés qui font des transactions sur notre marché tous les jours. Beaucoup de nos organismes membres fonctionnent comme des mainteneurs de marchés, qui soutiennent le marché quotidiennement en fournissant à nos clients des entrées minimum garanties. Je ne veux pas nuire à ces intervenants, car ils jouent un rôle fondamental pour nous et participent aux marchés de façon importante. Cependant, les fonds de couverture jouent également un rôle important car ils fournissent de la liquidité lorsque les autres sont réticents à le faire. Il y a également la question du risque dont j'ai parlé tout à l'heure, c'est-à-dire que les gestionnaires de fonds de couverture sont prêts à l'accepter quand les autres ne le sont pas. Un autre avantage, surtout pour l'emprunt; les fonds de couverture permettent une réelle découverte des prix. Lorsque les marchés s'emballent, les fonds de couverture favorisent la réelle découverte des prix, d'abord en participant aux marchés, et ensuite, grâce à leurs efforts de gouvernance.

Nous estimons que les fonds de couverture jouent un rôle vital. C'est mon avis d'opérateur de marché. J'ai un certain recul, car j'ai travaillé pour un gros fonds de pension de l'Ontario avant de me joindre au groupe TSX et j'avais régulièrement recours aux fonds de couverture. Nous avons atteint notre indice de croissance grâce aux contrats de produits dérivés et avons utilisé les fonds de couverture pour permettre un rendement supplémentaire ou un écart de rendement. En tant qu'acheteur et fournisseur, je trouve que les fonds de couverture présentent des avantages.

**Le sénateur Angus :** Vous avez dit que les fonds de couverture permettaient d'améliorer la gouvernance d'entreprises, et vous savez que cette question nous intéresse également au comité. Quel rapport faites-vous entre les deux?

**M. Fotheringham :** Nous avons observé ce phénomène pour les fonds de couverture, mais aussi pour les fonds traditionnels et les fonds de pension — qui n'ont pas fait de bruit pendant longtemps. De façon générale, nous observons que beaucoup d'investisseurs ont une approche plus active en matière de gouvernance. La communauté participe de plus en plus à la gestion des fonds. Dans la mesure où les fonds de couverture sont un investissement important dans une entreprise, ils peuvent avoir une influence sur celle-ci. Encore une fois, cela dépasse ma fonction d'opérateur de marché.



**Senator Angus:** Your point was that it is a risk mitigator in a sense, because to get registered and approved by the well-known CIBC Wood Gundy or Morgan Stanley or whoever, these ABC guys have to have good governance and they have to comply with the Sarbanes-Oxley measures. We are not necessarily big fans of Sarbanes-Oxley, but I use it as a generic term for governance. Is that correct?

**Mr. Fotheringham:** My view of the Canadian banking system is very positive. I think we have a very strong banking system with high-quality banks in Canada. They take risk management and measurement seriously. They have sophisticated systems and, as well, they want to know their clients. When someone is trading through them, they want to know who that client is and ensure that they are running their operations efficiently. I think the industry is applying ongoing efforts to this issue and it is constantly improving.

**Senator Harb:** Yesterday, a witness from the Office of the Superintendent of Financial Institutions appeared before the committee and indicated to us that the involvement of the banking and financial sector in hedge funds is in the vicinity of 2 per cent. Therefore, they concluded that there is nothing to be concerned about. From our perspective as a committee that was quite positive.

Has your organization done a breakdown of the players? Do you know which areas or sectors of the economy they are in and in what percentage of the hedge funds they participate?

**Mr. Fotheringham:** As a market operator we focus on our participating organizations. We have 116 participating organizations linked to our exchange; 10 of those are considered international participating organizations and they have to work through a Canadian conduit in order to access our exchange.

Those people are considered our direct clients. They are the people we know well and are the ones we focus on servicing. We have worked with them to have them secure approval to trade on our exchange. We have gone through the application process. In some cases, we have helped them secure their IDA membership; in other cases, they do it on their own.

In our efforts to promote general market awareness and general participation in our market, we also go out and talk to people about our market — the benefits of trading electronically, the benefits of trading in Canada, the focus on our product mix, which is very focused in mining, oil and gas. We can offer a number of structured products to investors.

We will talk in general terms about what we can offer to the marketplace and we get ideas from investors as well. Exchange traded funds were mentioned earlier; many people do not realize that Toronto was where those were discovered and developed — the TIPS, Toronto index participation shares, and HIPS you may be familiar with. That has grown into an incredibly successful

**Le sénateur Angus :** Vous disiez qu'on limite le risque d'une certaine façon, parce que pour s'enregistrer auprès de CIBC Wood Gundy ou de Morgan Stanley, ou quiconque, ces entreprises doivent montrer qu'elles ont une bonne gouvernance et qu'elles respectent les mesures Sarbanes-Oxley. Nous ne sommes pas forcément des fans de ces mesures, mais je les utilise comme indicateurs de la gouvernance. Ai-je bien compris?

**M. Fotheringham :** J'ai une très bonne opinion du système bancaire canadien. Je pense que nous avons un excellent système et des banques de grande qualité. Elles prennent la gestion du risque très au sérieux, elles disposent de systèmes sophistiqués et veulent bien connaître leurs clients. Si un client veut faire affaires avec elles, elles veulent le connaître et s'assurer qu'elles gèrent ses opérations de façon efficace. Je pense que le secteur bancaire déploie des efforts constants sur ce front et ne cesse de s'améliorer.

**Le sénateur Harb :** Hier, un témoin du Bureau du surintendant des institutions financières a déclaré au comité que l'intervention du secteur des banques et de la finance dans les fonds de couverture était de l'ordre de 2 p. 100. Il concluait donc qu'il n'y avait rien à craindre. Pour nous, ce fut là un commentaire assez positif.

Votre organisme a-t-il réparti les intervenants en catégories? Savez-vous quels sont les domaines ou les secteurs de l'économie dans lesquels ils sont présents et, en pourcentage, à quelle hauteur sont-ils présents dans les fonds de couverture?

**M. Fotheringham :** Comme opérateurs de marché, nous nous intéressons surtout aux organismes participants. Nous en avons 116 dont 10 sont considérés comme des organismes étrangers, et ils doivent donc passer par un intermédiaire canadien pour pouvoir être cotés chez nous.

Ce sont eux qui sont considérés comme nos clients directs. Ce sont des gens que nous connaissons fort bien et c'est en fonction d'eux que nous axons nos services. Nous avons travaillé avec eux pour qu'ils puissent être cotés chez nous. Nous avons suivi tout le processus de demande d'inscription. Dans certains cas, nous les avons aidés à adhérer à l'ACCOVAM, mais d'autres organismes l'ont fait indépendamment.

Comme nous nous employons à arriver à une meilleure sensibilisation au marché en général et à accroître la participation à nos activités, nous faisons également de la propagande pour vanter, par exemple, les avantages des transactions électroniques, les avantages qu'il y a à être coté sur les marchés canadiens, l'intérêt que présente le panachage de nos produits, un panachage qui est particulièrement axé sur le secteur minier, le pétrole et le gaz. Nous pourrions ainsi offrir aux investisseurs toute une série de produits bien structurés.

Nous leur parlons de façon générale de ce que nous pouvons offrir au marché et les investisseurs nous communiquent également leurs idées. On a déjà parlé ici des fonds cotés en bourse, mais bien des gens ignorent encore que c'est à Toronto que ces produits ont été découverts et développés, et j'entends par là des produits comme les TIPS, les parts liées axés sur différents



global product, but that product came from talking to customers, talking to the marketplace, understanding what they need and developing products that satisfy them. That said, our focus is on the 116 participating organizations that are directly associated with our exchange.

**Senator Harb:** The Investment Dealers Association commissioned the task force, and you stated earlier that you are not aware of their recommendations. In a nutshell, when it came to regulating hedge funds, they made a series of recommendations concerning the disclosure of fees, the relationship among the hedge fund managers, advisers and administrators, the issue of conflict of interest and so on.

You told us that the algorithms used by some hedge funds are a closely guarded secret, which is understandable. The strategies those hedge funds use for their investment will also be secret; is that correct?

**Mr. Fotheringham:** The execution techniques they use are secret, or the algorithm driving the execution techniques is secret. The stock they trade is fully transparent. It goes into our central limit order book and is fully displayed for the market. Retail investors, institutional investors or any participant in our market is able to access that order.

The algorithm that drives the execution is secret. It is proprietary; it is the edge they can provide to their client — the value-added. However, once it is delivered through an electronic medium to the exchange, it is fully displayed; anyone can participate in that. Clients do take priority. There is a price-time priority algorithm on our exchange to ensure first in gets serviced, best price gets serviced and customers get serviced first. The secrecy is in the development of the execution strategy, not in the execution.

**Senator Harb:** While they made all those recommendations, the committee said consideration should be given to the registration of hedge fund managers in order to ensure that there is an appropriate level of regulatory oversight of the activities of the manager, as well as the fund capitalization and governance procedure. In their report, when it came to these particular issues, they did not really take a firm stand on whether or not all these hedge funds should be registered and regulated.

The report has been public since October 2006. Have you or other members in the TSX had a chance to deliberate on its findings? Have you come to a conclusion regarding the

indices, ainsi que les HIPS que vous connaissez peut-être déjà. Ces produits ont connu un énorme succès sur le plan international, mais s'ils existent, c'est parce que nous avons parlé aux clients, nous avons parlé aux différents intervenants sur le marché, nous sommes arrivés à comprendre ce dont ils avaient besoin pour ensuite mettre au point des produits qui leur convenaient. Cela dit, nous nous axons surtout sur les 116 organismes participants qui sont directement intéressés par notre bourse.

**Le sénateur Harb :** L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières a commandé ce travail, mais vous nous avez dit que vous n'étiez pas au courant de ses recommandations. En deux mots, en ce qui concerne la réglementation des fonds de couverture, elle avait formulé une série de recommandations au sujet de la divulgation des frais, des rapports entre les gestionnaires, conseillers et autres administrateurs des différents fonds de couverture, de la question des conflits d'intérêts, et cetera.

Vous nous dites maintenant que les algorithmes utilisés par certains de ces fonds de couverture sont un secret jalousement gardé, ce qui est parfaitement compréhensible. Les stratégies utilisées par ces fonds de couverture pour effectuer leurs investissements seront également secrètes, j'imagine, n'est-ce pas?

**M. Fotheringham :** Les méthodes d'exécution utilisées sont secrètes, oui. En d'autres termes l'algorithme qui anime ces méthodes d'exécution est un secret. Par contre, les titres vendus ou achetés par ces fonds sont tout à fait transparents. Tout est inscrit dans nos registres centraux où sont consignées les commandes, et ces registres sont tout à fait publics. Les investisseurs, petits ou grands, quiconque transige chez nous, peut consulter ce carnet de commandes.

Mais l'algorithme d'exécution est secret. C'est une propriété intellectuelle, c'est grâce à cet algorithme que le fonds de couverture donne un avantage au client, c'est la valeur ajoutée. Par contre, une fois que la commande parvient électroniquement à la bourse, elle est affichée et n'importe qui peut l'avoir. Les clients ont la priorité. Nous avons chez nous un algorithme qui donne la priorité à la paire prix-temps, ce qui fait en sorte que la première commande arrivée est la première servie, que le meilleur prix est servi et que les clients sont servis en premier. Le secret réside dans l'élaboration même de la stratégie d'exécution, mais non pas dans l'exécution proprement dite de la commande.

**Le sénateur Harb :** Lorsqu'il a fait toutes ces recommandations, le comité avait également déclaré qu'il fallait songer à un système d'inscription des administrateurs de fonds de couverture de manière à ce qu'il y ait un contrôle réglementaire adéquat des activités de ces administrateurs, de même que de la capitalisation du fonds et de la procédure de gouvernance. Dans le rapport du groupe de travail, en ce qui concerne précisément ces questions-là, aucune position bien tranchée n'est avancée, les membres du groupe de travail ne s'étant pas prononcés sur la nécessité ou non d'enregistrer et de réglementer tous ces fonds de couverture.

Le rapport est dans le domaine public depuis octobre 2006. Avez-vous eu l'occasion, vous ou d'autres membres du TSX, d'en examiner les conclusions? Êtes-vous arrivés à un constat

registration of hedge funds? Is there a problem, although it looks as if everything is fine? If so, when do you think we as a committee will be able to know what is the overall position of the investment community on the stock exchange?

**Mr. Fotheringham:** We have reviewed the report and understood its content and we are in support of the recommendations. Speaking as a market operator, our goal is to have as many qualified participants available to the marketplace as possible.

We think the recommendations are positive. We also think that the culture we have adopted and nurtured in Canada would be supportive of these changes. As you talk to a number of fund managers and market participants, I believe you are getting the impression that people are open to this; they are not close-minded to the idea that this focus has been recommended. They are also conscious of the fact that the sector is being well managed today and that there are not significant risks in place in the marketplace. I think the general tone is that there is support.

**Senator Harb:** This is exactly my point, that they do not say whether or not you should do it. They say you should consider doing it. Have you considered that, and if you did, what have you decided? Whatever answer you give me — if it is yes, you have decided you want to do it — in your estimation is it best to be self-regulated through the exchange, or should regulation be done through government, by way of some regulatory procedures or laws?

Do you think anything needs to be done regarding registration for hedge funds? If so, who should do the registration and the enforcement of that mechanism?

**Mr. Fotheringham:** As I noted earlier, our role as a market operator is to facilitate the trade. We have made a decision to outsource the regulation to our regulation services, and we all operate under the observation of the provincial regulators where we happen to be domiciled.

Our view is that we will concentrate on our market activity. The facilities are in place to accommodate this. We do have a healthy community of open-minded people who are looking at this. The regulation services are focused on it. The Ontario Securities Commission and all the security commissions as well as the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Bank of Canada understand this. A number of people are focused on this industry and are interested in developing it.

quelconque au sujet de l'enregistrement des fonds de couverture? Y a-t-il problème, même si tout semble bien marcher? Et dans l'affirmative, quand pensez-vous que notre comité sera en mesure de savoir quelle est la position d'ensemble du milieu de l'investissement en bourse?

**M. Fotheringham :** Nous avons examiné le rapport et nous avons bien compris son contenu, et nous sommes également favorables aux recommandations. En notre qualité de partie prenante sur ce marché, notre objectif est d'ouvrir ce marché à autant de participants qualifiés que possible.

Nous pensons que ces recommandations sont positives. Nous pensons également que la culture que nous avons adoptée et enrichie ici, au Canada, serait favorable à ces changements. Lorsqu'on parle à des administrateurs de fonds de couverture, lorsqu'on parle à des intervenants sur le marché boursier, on a l'impression que c'est quelque chose que les gens accueillent favorablement, qu'ils ne sont pas fermés à l'idée de ce grand axe qui a été recommandé. Ils sont également très conscients du fait que le secteur est déjà fort bien administré et que le marché ne comporte guère de risques graves. Je dirais que l'impression en général, c'est qu'il y a effectivement un appui pour ce genre de choses.

**Le sénateur Harb :** C'est précisément cela que je voulais dire, en ce sens qu'ils ne disent pas si oui ou non il faut aller dans ce sens. Ils disent qu'il faudrait y songer. Y avez-vous songé et, si vous y avez songé, qu'avez-vous décidé? Peu importe votre réponse — si vous avez pris une décision dans ce sens — à votre avis est-il préférable qu'il y ait une autoréglementation dans le contexte de la bourse ou faudrait-il que cette réglementation émane du gouvernement, sous forme de procédures réglementaires ou législatives?

Pensez-vous qu'il faille faire quelque chose en ce qui concerne l'enregistrement des fonds de couverture? Dans l'affirmative, qui devrait se charger de cet enregistrement, qui devrait se charger de faire appliquer le mécanisme?

**M. Fotheringham :** Comme je l'ai déjà signalé, notre rôle à nous, les opérateurs de marchés, consiste à faciliter les transactions. Nous avons décidé de confier la réglementation à nos services de réglementation, et nous fonctionnons tous autant que nous sommes sous l'œil des organismes provinciaux de réglementation, ceux de la province dans laquelle nous sommes établis.

Notre opinion est que nous allons nous concentrer sur notre activité sur le marché. Les infrastructures nécessaires dans ce sens existent déjà. Il existe une bonne communauté de gens très ouverts qui se penchent déjà sur cette question. Les services de réglementation aussi. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et toutes les autres commissions provinciales homologues, tout comme le Bureau du surintendant des institutions financières et la Banque du Canada l'ont parfaitement compris. Un certain nombre de gens ont déjà l'œil sur cette industrie et veulent qu'elle prenne de l'expansion.

From the perspective of TSX Group, we would not force regulation. We would leave that to the experts who understand that best and can apply it most efficiently.

**Senator Harb:** Who would that be? If the Investment Dealers Association, which represent a wide variety of organizations, said that consideration should be given to regulating, is it we who should look at that? Is it you? Who should do it? That is an important and relevant point in our deliberation. If it is up to me, I would say: "if it's not broken, don't fix it; leave it alone. It seemed to be going all right."

Following the committee's trip to New York, I was horrified to hear the stories and the different discussions that are taking place in Europe. Everyone seems to be saying there is a fire. We are quite relieved to find out here that things are going smoothly. As you can appreciate, we are concerned because we do not want someone at some future point saying, "We warned you. We told you there was a problem."

Given the fact that the task force did not take a firm position on this particular issue but rather left it to someone else, in your estimation, who should that someone else be? Is it we? You said you support the task force's recommendation. In their recommendation they talk about conflict of interest and disclosures and even, which puzzled me, the fact that they want hedge funds to describe their structure and their investment strategy. I think that is none of anyone's business. My strategy is my strategy. That is how forceful they were and how open they were in terms of their recommendation. I am intrigued by the recommendation that that consideration should be given. The question is by whom. Who should do that?

**The Chairman:** Mr. Fotheringham, I think Senator Harb sums up our dilemma in an interesting way. We know there are some problems. There is recognition of some problems. The question is who is to take responsibility for solving the problems and applying some regulatory oversight that is not presently there? It is like a game. The ball is in the middle. Everyone agrees the ball should be moved, but the ball is not moving; or is it? I think that is a way of putting it in common parlance.

**Mr. Fotheringham:** I speak as a market participant as opposed to as a market operator. As a TSX operator, we facilitate the trade and that is what we are focused on. As a market participant who is interested in the healthy operation of our markets, it is in our best interests to promote a healthy operation of the market. I would say that the current structure that supports self-regulatory organizations is a good one. I think that it is a matter of those organizations getting together and coordinating their efforts. While there is not a screaming problem today, I think it is always best to be looking

Du point de vue du Groupe TSX, nous n'imposerions pas une réglementation. Nous confierions plutôt cela à des experts qui comprennent parfaitement le système et qui peuvent l'appliquer le plus efficacement.

**Le sénateur Harb :** Mais qui donc? Si l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières qui représente une très large palette d'organismes venait à déclarer qu'il faudrait songer à réglementer ce domaine, est-ce nous qui devrions nous en charger? Est-ce vous? Qui devrait le faire? Pour nos travaux, il s'agit d'une question importante et tout à fait pertinente. S'il n'en tenait qu'à moi, je dirais : « si tout va bien, pourquoi intervenir? Laissons le système en paix. Tout semble fort bien fonctionner. »

Dans la foulée du déplacement que le comité a fait à New York, j'ai été catastrophé d'entendre parler de tout ce qui se passait et se disait en Europe. Tout le monde en effet semble dire qu'il y a urgence. Personnellement, nous sommes relativement soulagés de constater qu'ici, les choses semblent aller rondement. Comme vous le comprenez probablement, nous avons nos inquiétudes parce que nous ne voudrions pas qu'à un moment donné, quelqu'un vienne nous dire : « Nous vous avions averti. Nous vous avions bien dit qu'il y avait un problème. »

Étant donné que le groupe de travail n'a pas vraiment pris position à ce sujet, confiant plutôt, comme vous semblez le dire, à quelqu'un d'autre le soin de le faire, qui pourrait être ce quelqu'un d'autre? Nous? Vous avez dit que vous étiez favorable aux recommandations du groupe de travail. Dans ces recommandations, le groupe de travail parle de divulgation et de conflit d'intérêts et même, ce qui m'a interloqué, du fait qu'il voulait que les fonds de couverture en viennent à décrire leur structure et leur stratégie d'investissement. À mon avis, cela ne regarde personne. Ma stratégie, c'est ma stratégie. Mais dans ses recommandations, le groupe de travail a été extrêmement direct et extrêmement ouvert aussi. La recommandation qui disait qu'il faudrait y songer m'intrigue beaucoup parce que ce que je me demande qui devrait y songer. Qui devrait s'en charger?

**Le président :** Monsieur Fotheringham, je crois que le sénateur Harb résume notre dilemme d'une façon intéressante. Nous savons qu'il y a certains problèmes. On reconnaît certains de ces problèmes. La question est de savoir qui se charge de résoudre les problèmes et de mettre en place un régime réglementaire de surveillance. Si vous me permettez l'analogie, c'est comme un jeu. La balle est au milieu. Tout le monde est d'accord pour dire que la balle devrait bouger, mais la balle ne bouge pas; n'est-ce pas?

**M. Fotheringham :** Je parle à titre de participant au marché, et non à titre d'opérateur de marché. Comme opérateur du TSX, nous facilitons la transaction, et c'est ce sur quoi nous nous concentrons. À titre de participant au marché qui a à cœur l'opération saine de nos marchés, il est dans notre intérêt de promouvoir une opération saine du marché. Je dirais que la structure actuelle qui appuie les organismes d'autoréglementation est bonne. Je crois qu'il faut que ces organismes se mobilisent et coordonnent leurs efforts. Bien que le problème ne soit pas criant aujourd'hui, je crois qu'il est toujours préférable de regarder vers



forward. I agree with all of the assessments that the stability of the market is not at risk; however, we should be continuing to look at new ways to do things better.

**Senator Goldstein:** Your description of the manner in which trading is taking place today brings to mind a collateral issue, which is the simple, ordinary retail investor, Joe or Josephine Jones, some place in Canada, who has saved up a few dollars, wants to go in the market, has a bit of sophistication, looks at price earnings ratios and compares them to the general market in that industry, takes a look at the dividend records and the earnings records of the company and does all the diligent things that an ordinary, somewhat sophisticated investor would do rather than simply looking around for a tip and buying.

That retail investor, from what you describe, has become a cork in the ocean and he or she is bobbing as a function of what the mutual funds are doing, what the private investment people are doing and what the hedge funds are doing and she or he has absolutely no control over what is going on with his or her investment. That is a bit disturbing, unless you can find some way that the investor who wants to know what is happening in a particular industry or with a specific stock is able to find out via the transparency of those big traders. That is a contradiction in terms, because the big traders, the hedge funds, are not willing, for obvious and appropriate reasons, to divulge their proprietary algorithms. They are not interested in telling anyone, except perhaps every quarter or every half year or every year, what stocks they are in, not only stocks, but what investments they are in, to what extent they are in them or whether they are short or long on them.

What is happening to the ordinary retail person in all of this?

**Mr. Fotheringham:** It is important to keep the retail investor in mind because the retail investor is a vital market participant and very important to our business as well as to the health of the Canadian capital market. I believe that the retail investor who has a firm view and is applying their strategies from a fundamental perspective, understanding the growth of the company and understanding their long-term objectives, is served by this market and is not harmed by the algorithmic trading. Given that they have different return objectives, different strategies, the retail investor tends to have a longer horizon, and a fundamental approach is much more appropriate to them.

Also, to the extent that they are working through an adviser who knows their client and can direct them to the right investments for them, intelligent investments for them, reconciled with their risk profile, I think the retail investor is served very well by this marketplace.

When algorithmic trading is applied to the market place, you not only get better liquidity, but also better price discovery, because the algorithms can act against the fundamentals for only so long. I think the retail investor is well served by the marketplace and is not hurt by these strategies.

l'avenir. Je suis d'accord avec tous ceux qui disent que la stabilité du marché n'est pas menacée; toutefois, nous devrions continuer à chercher de nouvelles façons de mieux faire les choses.

**Le sénateur Goldstein :** Votre description de la façon dont l'opération se fait aujourd'hui soulève une question connexe, soit la situation des épargnants simples et ordinaires, monsieur et madame tout-le-monde, quelque part au Canada, qui ont épargné quelques dollars, veulent l'investir sur le marché, et qui, pouvant faire la part des choses, examinent les coûts efficaces de capitalisation des bénéfices et les comparent au marché général dans cette industrie, examinent les relevés des dividendes versés et les bénéfices de la compagnie et prennent toutes les précautions que les investisseurs ordinaires et quelque peu avertis prendraient au lieu de simplement chercher un tuyau et d'acheter.

Selon ce que vous dites, l'épargnant est maintenant à la merci des fonds communs de placement, des investisseurs privés et des fonds de couverture et n'a absolument aucun contrôle sur son investissement. C'est quelque peu dérangeant, à moins de trouver une façon pour l'investisseur qui veut savoir ce qui se passe dans une industrie en particulier ou concernant des actions précises, d'obtenir de l'information grâce à la transparence de ces grands négociateurs. C'est contradictoire, parce que les grands négociateurs, les fonds de couverture, ne veulent pas, et ce, pour des raisons évidentes et appropriées, divulguer leurs algorithmes commerciaux. Ils ne veulent pas divulguer, sauf peut-être à chaque trimestre, aux six mois ou à chaque année, où ils investissent, dans quelle mesure et pour combien de temps.

Qu'en est-il de l'épargnant ordinaire dans tout cela?

**M. Fotheringham :** Il est important de ne pas oublier l'épargnant, parce que celui-ci est un participant essentiel au marché, et il est très important pour notre industrie, de même que pour la santé du marché financier canadien. Je crois que l'épargnant qui a une vision claire et qui applique ses stratégies fondées sur des principes fondamentaux, qui comprend la croissance de la compagnie et ses objectifs à long terme est bien servi par ce marché et ne subit pas de torts attribuables à la négociation algorithmique. Comme ils ont différents objectifs de rendement et différentes stratégies, les épargnants ont tendance à avoir de plus grandes visées, et une approche fondamentale est beaucoup mieux appropriée pour eux.

Aussi, dans la mesure où ils travaillent avec un conseiller qui connaît bien ses clients et peut les diriger vers les bons investissements, des investissements intelligents pour eux, compte tenu de leur profil de risque, les épargnants sont selon moi très bien servis par ce marché.

Lorsque la négociation algorithmique est appliquée au marché, on obtient non seulement une meilleure liquidité, mais aussi une meilleure détermination des prix, parce que les algorithmes peuvent agir contre les données fondamentales pendant un certain temps seulement. Je crois que l'épargnant est bien servi par ce marché et ne subit pas de torts en raison de ces stratégies.

**Senator Goldstein:** Is there any way one can respect the need of hedge funds to keep their strategies and the algorithms that reflect those strategies secret because they are proprietary, on the one hand, and on the other find a way that the retail investor can nevertheless get an understanding, if he or she so desires, of what kind of trading, not only generically but in terms of particular vehicles, the hedge funds are using? I am thinking, for instance, of some sort of delay technique where you cannot find out today what a hedge fund is doing today but you can find out three months hence what the hedge fund did. Would that be adverse to the interests of the hedge funds?

I am very concerned about the retail investor who has put money into the Canadian market and invested pension savings and life savings in the market having absolutely no knowledge of what is going on with his investment.

**Mr. Fotheringham:** It is important that retail investors reconcile their investment strategy with their personal objectives. Their personal objectives should drive their execution. On the institutional side, to link it to your question, agreements have often been developed where the actual executions will be divulged on a delayed basis. They could be exposed to the clients three months after the fact. It is random, but there are opportunities where that can be negotiated. I think it is better for the retail investor, if he is going to invest in a hedge fund, to understand the objectives of that fund and to understand the strategies that that fund will apply. In the case of exchange traded hedge funds, investors should understand the prospectus and be sure that it reconciles with their objective. The true test is the performance of that fund net of fee to ensure that it is satisfying the objective.

**Senator Goldstein:** Are you saying that, instead of buying CP, Bell or other household names with which he is comfortable from the long-range perspective because those are solid, sophisticated stocks that will not disappear from the scene, the retail investor is better off buying a mutual fund with objectives that appear to meet his objectives, or buying, if he can and if he qualifies, a hedge fund, to the extent that those are available given the limitations, and rely on the investment philosophy of the hedge fund or the mutual fund?

**Mr. Fotheringham:** It is very personal. When investment advisers sit down with individuals they must understand the clients' risk profile. It is right for some people but not for others. There are those who can devote the time, energy and intellectual capital to picking their own stock portfolio. Others are more focused on strategies, and that may be the individual who would suit a hedge fund. There are also those who buy and hold and go to the beach and who would rather look at another investment vehicle.

**Le sénateur Goldstein :** Y a-t-il une façon de respecter la nécessité pour les fonds de couverture de maintenir leurs stratégies et les algorithmes connexes secrets parce qu'ils sont exclusifs et du même coup de trouver une façon pour les épargnants d'avoir une idée générale des véhicules financiers dont le fonds de couverture se sert? Je pense, par exemple, à une technique qui ne nous permettrait pas de savoir ce qu'un fonds de couverture fait aujourd'hui, mais qui permettrait de savoir trois mois plus tard ce que le fonds a fait. Est-ce que cette technique irait à l'encontre des intérêts des fonds de couverture?

Je me soucie de l'épargnant qui a investi de l'argent dans le marché canadien et qui a investi ses épargnes pour la retraite et toutes ses économies dans le marché, et ce, en ne sachant aucunement ce qui se passe avec son investissement.

**M. Fotheringham :** Il est important que les épargnants réconcilient leur stratégie d'investissement avec leurs objectifs personnels. Leurs objectifs personnels devraient déterminer leurs actions. Du côté institutionnel, pour répondre à votre question, il arrive souvent que soient conclues des ententes prévoyant la divulgation des transactions à retardement. Ces données peuvent être divulguées aux clients trois mois plus tard. Il s'agit d'une pratique aléatoire, mais cette sorte d'entente peut être négociée. Je crois qu'il est préférable pour l'épargnant, s'il désire investir dans un fonds de couverture, de comprendre les objectifs de ce fonds et de comprendre les stratégies appliquées par ce fonds. Dans le cas des fonds de couverture cotés en bourse, les investisseurs devraient comprendre le prospectus et avoir la certitude que celui-ci concorde avec leurs objectifs. Le rendement net du fonds demeure la véritable façon de vérifier que le fonds satisfait aux objectifs.

**Le sénateur Goldstein :** Dites-vous qu'au lieu d'acheter des actions du CP, de Bell ou d'autres actions canadiennes avec lesquelles il est à l'aise à long terme parce qu'elles sont fortes, réputées et ne disparaîtront pas du marché, l'épargnant est mieux d'investir dans un fonds commun de placement avec des objectifs qui semblent concorder aux siens, ou d'acheter, s'il le peut et s'il est admissible, un fonds de couverture, dans la mesure où celui-ci respecte les limites données, et de se fier sur la philosophie d'investissement du fonds de couverture ou du fonds commun de placement?

**M. Fotheringham :** C'est une question très personnelle. Lorsque les conseillers en investissement rencontrent des clients, ils doivent comprendre leur profil de risque. Ces fonds conviennent à certaines personnes, mais pas à d'autres. Il y a ceux qui consacrent le temps, l'énergie et les ressources intellectuelles nécessaires pour composer leur propre portefeuille d'actions. D'autres se concentrent davantage sur les stratégies, et les fonds de couverture conviennent peut-être à ces gens. Il y a aussi ceux qui optent pour la stratégie d'achat à long terme, qui vont à la plage et qui préféreraient trouver un autre véhicule d'investissement.

Investing is very individual and it comes down to knowing your client and ensuring that your investment profile fits your risk appetite and your long-term investment objectives.

**Senator Goldstein:** I know that brokers try very hard to follow the know-your-client rule. It is a wholesome rule, but sometimes individual investment advisers are prone to actions that do not necessarily comply with the needs of the investor; therefore, total reliance on one's broker is not necessarily a wise move.

**Mr. Fotheringham:** That is why regulatory bodies, which regulate sales techniques and the conduct of individual brokers in the investment community, have to step up and ensure that there is enforcement of the rules.

**Senator Campbell:** I am neither sophisticated nor knowledgeable in this area, but as I listen to you I have a vision of walking into a casino with various ways of gambling. The stock exchange provides that. It used to be a place to buy stock, but now it is derivatives, hedge funds and all the rest.

Are you familiar with the Alternative Investment Management Association?

**Mr. Fotheringham:** Yes.

**Senator Campbell:** They said that, in terms of regulation, Canadian security regulators appear to be coming to the conclusion that the current regulatory framework for the hedge fund industry in this country is appropriate and indeed is superior to that of many other jurisdictions. Do you agree with that statement?

**Mr. Fotheringham:** I agree with the direction, yes.

**Senator Campbell:** Then, having read an article on Amaranth, I come to the conclusion that everyone involved in this won, except for the investor. In fact, they will now start up new hedge funds. You lose billions of dollars and suddenly you are a success.

How does the stock exchange ensure that an investor going into a hedge fund will not get done like yesterday's dinner, like Amaranth?

**Mr. Fotheringham:** This gives me the opportunity to clarify. If I have left the impression that the TSX is a casino, I have done a terrible disservice to —

**Senator Campbell:** No, you didn't, and I did not say that. However, as someone who is not sophisticated, I know that blackjack, roulette and Texas hold'em each have a different risk level. I may be a great Texas hold'em player, but I am not that great at blackjack. In my youth, the stock market was a place where one would invest in Bell Canada, for instance, because it is blue chip and it returns X amount. Now I can get into derivatives and many other things with the quick trade you are talking about. It scares me to think how many people are getting into this because of the opportunity for a huge return but not being aware

Il s'agit d'une question très personnelle. Il faut connaître ses clients et voir à ce que leur profil d'investissement corresponde à leur tolérance au risque et à leurs objectifs d'investissement à long terme.

**Le sénateur Goldstein :** Je sais que les courtiers tentent très fort de suivre la règle de la notoriété du client. Il s'agit d'une règle saine, mais parfois, des conseillers en investissement ont tendance à prendre des mesures qui ne respectent pas nécessairement les besoins de l'investisseur; il n'est donc peut-être pas nécessairement sage de se fier entièrement à son courtier.

**M. Fotheringham :** C'est pourquoi les organismes de réglementation, qui réglementent les techniques de vente et le comportement des courtiers en investissement, doivent intervenir et voir à ce que les règlements soient appliqués.

**Le sénateur Campbell :** Je n'ai ni expérience ni connaissance dans ce domaine, mais en vous écoutant, je me vois entrer dans un casino et avoir plusieurs options de jeu. Le marché boursier offre ces options. À l'origine, on y achetait des actions, mais aujourd'hui, il y a les produits dérivés, les fonds de couverture, et cetera.

Connaissez-vous l'Alternative Investment Management Association?

**M. Fotheringham :** Oui.

**Le sénateur Campbell :** Elle a dit que, pour ce qui est de la réglementation, les organismes canadiens de réglementation du commerce des valeurs mobilières semblent en venir à la conclusion que le cadre de réglementation actuel pour l'industrie des fonds de couverture de ce pays est approprié et est en fait supérieur à celui de nombreuses autres administrations. Êtes-vous d'accord?

**M. Fotheringham :** En gros, oui.

**Le sénateur Campbell :** Donc, ayant lu un article sur Amaranth, j'en viens à la conclusion que toutes les parties impliquées ont gagné, sauf l'investisseur. En fait, de nouveaux fonds de couverture verront le jour. Vous perdez des milliards de dollars et soudainement, vous obtenez du succès.

Comment le marché boursier voit-il à ce que les gens qui investissent dans les fonds de couverture ne se fassent pas avoir, comme dans le cas d'Amaranth?

**M. Fotheringham :** J'aimerais apporter des précisions. Si je vous ai donné l'impression que le TSX était un casino, j'ai rendu un très mauvais service à...

**Le sénateur Campbell :** Non, vous n'avez pas donné cette impression, et ce n'est pas ce que j'ai dit. Je ne suis pas expert, mais je sais que le blackjack, la roulette et le Texas hold'em comportent chacun un niveau de risque différent. Je peux être excellent au Texas hold'em, mais pas autant au blackjack. Lorsque j'étais jeune, le marché boursier servait à investir dans Bell Canada, par exemple parce que c'était une valeur sûre et qu'il vous reviendrait X montant d'argent. Aujourd'hui, on peut investir dans des produits dérivés ou autres, avec les transactions rapides dont vous parliez. Je frissonne en pensant au nombre de



of the downside. You can take a huge bath on money that you cannot afford to play with, that is for retirement or for your children's education.

**Mr. Fotheringham:** I must clarify that the hedge fund traders, the algorithmic traders, are participants on our exchange. They are one of many participants operating on a daily basis on our exchange. The key for the TSX is to attract good quality companies to list that are financially sound and represent the economy well. We have carved out a niche in mining, oil and gas. We have also been promoting structured products in ATS.

Our goal as a market operator is to get good quality companies. Once they are on the exchange, we ensure that they are traded efficiently and transparently so that all price discovery is out there and people can see the fair price. The retail investor can feel that they are fairly treated. They see the same price that the algorithmic trader sees.

Our goal is to develop liquid, transparent, quality markets regulated to the extent that we allow qualified individuals to trade and service the investment community. The investment strategies that are applied outside of that and may be articulated on our exchange are a different matter.

**Senator Campbell:** We are one of the largest oil and gas exchanges in the world.

**Mr. Fotheringham:** That is right.

**Senator Campbell:** Amaranth was mainly natural gas. You are looking into a crystal ball and trying to guess what will take place in March. How cold will it be? How much gas will be needed? If you win, you make a huge amount of money. If the trader loses, he does not lose anything. You get \$75 million for producing a \$1.26-billion profit. If you lost that, you don't lose any money, you just do not get your bonus. That is the part that bothers me. It is a crap shoot.

How do you ensure that the TSX does not have an Amaranth like we had a Bre-X? How can investors be confident that they are being looked after when this ongoing industry, at least in natural gas, is really just trying to guess what will happen in the future?

**Mr. Fotheringham:** There is a legitimate need for speculators or liquidity providers; they are necessary in the marketplace. As I noted earlier, if everyone were on one side of the trade the market would be one-directional and that is not healthy.

TSX focuses on the 116 participating organizations to ensure they are quality organizations and have passed the test in order to become members of our exchange or participating organizations on our exchange.

gens qui investissent dans ces fonds en raison de la possibilité d'obtenir un rendement important sur leur investissement, sans être au courant des désavantages. Les gens risquent de l'argent qu'ils ne peuvent pas se permettre de perdre, c'est-à-dire leur fonds de retraite ou pour les études de leurs enfants.

**M. Fotheringham :** Je dois vous dire que les négociateurs des fonds de couverture et les négociateurs algorithmiques sont des participants à notre marché. Ils comptent parmi les nombreux participants qui transigent quotidiennement sur notre marché. L'objectif du TSX est de coter des entreprises de grande qualité qui sont en bonne santé financière et qui représentent bien l'économie. Nous avons fait de l'industrie minière, pétrolière et gazière notre créneau. Nous avons aussi fait la promotion de produits structurés dans ATS.

Notre objectif d'opérateur de marché est d'obtenir des entreprises de bonne qualité. Lorsqu'elles sont sur le marché, nous voyons à ce qu'elles fassent l'objet de transactions efficaces et transparentes et à ce que tous les prix soient connus et que les gens puissent voir le prix juste. L'épargnant peut sentir qu'il est traité de façon équitable. Ils voient le même prix que le négociant algorithmique.

Notre but est d'élaborer des marchés liquides, transparents et de qualité réglementés dans la mesure où nous permettons aux personnes admissibles de transiger et de servir la communauté des investissements. Les stratégies d'investissement qui sont appliquées à l'extérieur de ce cadre et qui peuvent se traduire sur notre marché constituent une tout autre question.

**Le sénateur Campbell :** Nous avons l'un des plus importants marchés de pétrole et de gaz au monde.

**M. Fotheringham :** C'est exact.

**Le sénateur Campbell :** Amaranth investissait surtout dans le gaz naturel. On regarde dans la boule de cristal et on tente de deviner ce qui va arriver en mars. Fera-t-il froid? Combien de gaz sera nécessaire? Si vous gagnez, vous gagnez d'importantes sommes d'argent. Si le négociateur perd, il ne perd rien du tout. Le négociateur obtient 75 millions de dollars pour avoir généré 1,26 milliard de dollars de profits. Si le négociateur perdait cette somme, il ne perdrait pas d'argent; il n'aurait tout simplement pas de prime. C'est ce qui me dérange. C'est un coup de dé.

Que faites-vous pour faire en sorte que le TSX ne vive pas une expérience Amaranth ou ne vive pas un autre Bre-X? Comment les investisseurs peuvent-ils avoir la certitude que leurs intérêts sont protégés lorsque l'industrie, du moins pour ce qui est du gaz naturel, tente simplement de deviner ce qui va se passer à l'avenir?

**M. Fotheringham :** Les spéculateurs ou fournisseurs de liquidités satisfont à un besoin légitime; ils sont nécessaires sur le marché. Comme je l'ai dit précédemment, si tout le monde était du même côté du marché, le marché serait unidirectionnel et ce ne serait pas sain.

Le TSX se concentre sur les 116 organismes participants pour vérifier qu'il s'agit d'organismes de qualité qui ont passé les tests avant de faire partie de notre marché ou de faire partie d'organismes sur notre marché.

**Senator Campbell:** I do not disagree that you need liquidity providers, but should they not be the sophisticated investors, the people prepared to go out there and take the risks? They should not unsophisticated investors or people who simply want to have a portfolio where they get an 8 per cent or 9 per cent return.

**Mr. Fotheringham:** This goes back to the know-your-client rule and to making sure that your investment advisor puts you in a fund or a vehicle that articulates your risk profile and investment objective properly. We cannot regulate bad judgment.

**Senator Campbell:** I do not think you can because the bad judgment is based on greed. If someone says, "I can get you 30 per cent," I will be on it like a rash. If it does not happen, who is to blame? Me. I was greedy and I wanted to go out there and do that.

**The Chairman:** Senator Campbell, there is a guideline between sophisticated and unsophisticated investors. Previously in the committee we debated how large the quantum of the investor should be. The benchmark used to be \$150,000 or \$125,000 in Canada to become a sophisticated investor. Now they are talking about \$2.5 million. There is an active debate on where you draw the line between unsophisticated and sophisticated.

**Senator Campbell:** That would mean, then, that everyone involved in Amaranth who lost their money all had \$2.5 million and they were all sophisticated investors?

**The Chairman:** Most of them in Amaranth in the U.S. were sophisticated investors.

**Senator Campbell:** How many hedge funds are not using that basis?

**The Chairman:** Hopefully, senator, this will be the subject matter of our own considerations of what our recommendations will be.

**Senator Campbell:** I want to make clear that I was not suggesting in any way, shape or form that the TSX was involved in fraud here. I used Bre-X because it was an example of a company that was able to keep everyone outside of it. I was not suggesting that the TSX is in any way a fraud. I think the TSX is a great organization and they should be commended for what they are doing and for being able to be in the top five in the world. My concern is strictly for the investor.

**Mr. Fotheringham:** I appreciate the clarification, because I do have to go back to work tomorrow.

**The Chairman:** You have heard a great commendation for the TSX from Senator Campbell, a former mayor of the City of Vancouver.

We have talked about transparency and about liquidity, in which we are interested. I am curious about one of your comments about governance. As Senator Angus pointed out,

**Le sénateur Campbell :** Je suis d'accord pour dire qu'il faut des fournisseurs de liquidités, mais ne devrait-il pas s'agir d'investisseurs avertis, de gens qui sont prêts à prendre des risques? Il ne devrait pas s'agir d'investisseurs débutants ou de gens qui veulent simplement avoir un portefeuille avec un rendement de 8 ou 9 p. 100.

**M. Fotheringham :** Je reviens à la règle de la notoriété du client et à l'obligation de s'assurer que son conseiller financier investisse dans un fonds ou un véhicule financier qui tient compte de son profil de risque et de ses objectifs d'investissement. On ne peut pas réglementer le mauvais jugement.

**Le sénateur Campbell :** Je ne crois pas que ce soit possible, parce que le mauvais jugement est fondé sur la cupidité. Si quelqu'un dit « Je peux vous obtenir un rendement de 30 p. 100 », bien sûr que je vais me précipiter. Si je n'obtiens pas ce résultat, qui est à blâmer? Moi. J'ai fait preuve de cupidité et j'ai bien voulu prendre ce risque.

**Le président :** Sénateur Campbell, il y a des lignes directrices différentes pour les investisseurs avisés et les débutants. Le comité a déjà parlé du montant qu'un investisseur devrait investir. À l'époque, selon les balises établies il fallait avoir 150 000 ou 125 000 \$ pour être considéré comme un investisseur averti. Aujourd'hui nous parlons plutôt de 2,5 millions de dollars. Le débat est ouvert à savoir où se situe la limite entre investisseur averti et investisseur débutant.

**Le sénateur Campbell :** Cela voudrait alors dire que tous ceux qui étaient impliqués dans Amaranth et qui ont perdu leur argent avaient tous 2,5 millions de dollars et étaient des investisseurs avertis?

**Le président :** La plupart des gens impliqués dans Amaranth aux États-Unis étaient des investisseurs avertis.

**Le sénateur Campbell :** Combien de fonds de couverture ne servent pas de ces balises?

**Le président :** Sénateur, nous espérons qu'il s'agira du sujet que nous prendrons en considération lors de la formulation de nos recommandations.

**Le sénateur Campbell :** Je voulais que ce soit clair que je ne laissais pas entendre d'aucune façon que ce soit que le TSX était impliqué dans un cas de fraude. Je me suis servi de l'exemple de Bre-X parce que cette compagnie a réussi à tout garder à l'interne. Je ne laissais pas entendre que le TSX avait commis de la fraude. Je crois que le TSX est une organisation extraordinaire qui devrait être félicitée pour ce qu'elle fait et pour avoir réussi à se placer parmi les cinq premiers au monde. Je m'inquiète strictement pour les investisseurs.

**M. Fotheringham :** Je vous remercie des précisions, parce que je dois retourner au travail demain.

**Le président :** Vous avez entendu de chaudes félicitations adressées au TSX de la part du sénateur Campbell, un ancien maire de la Ville de Vancouver.

Nous avons parlé de transparence et de liquidités, ce qui nous intéresse. J'aimerais en savoir davantage sur l'un de vos commentaires concernant la gouvernance. Comme le sénateur

governance issues are a concern to us as they relate to the economy. We are concerned about the disparity between what workers make now and what CEOs make. The disparity in Canada is great but not as great as in the United States where it is out of sight. We are concerned about that issue and we may be addressing that.

An article appeared in the last ten days about leveraged buyouts and where brokerage companies — and I use these words carefully — where hedge funds and brokers got together with respect to buying or taking over a leveraged buyout company and the share owners' votes were lent for the purposes of takeover. That is a serious problem, because we in this committee and in Canada believe there is shareholder democracy. If you buy a share you are entitled to know what is happening and you are entitled to vote those shares.

Are you familiar with what happened in the United States? It was on the front page of *The Wall Street Journal* within the last 10 days. It was a shock to us because we had been to New York and had not uncovered the practice of lending votes without the knowledge or the ascent of the shareholder to a leverage buyout. A person buys shares in a company and through a leverage fund invests in the company. Then that company buys shares. That is all methodology to which we do not object. Then — I do not like to use the word “conspire”; it is not appropriate — they agree for value to take a fee in order to lend those votes for the purpose of a takeover. That strikes me as being contrary to our entire theory of corporate democracy.

Do you have comments about that?

**Mr. Fotheringham:** I will speak as someone who is involved in the market as a portfolio manager as opposed to as a representative of the TSX. At TSX we are trading the securities and do not lend or borrow. We facilitate the trade.

As a fund manager, securities lending was an important part of our business. It allowed those who wanted to go short to facilitate that trade. For a fee they could borrow to facilitate the trade. Those who were lending were able to add incremental income, especially those who were pension funds and had long-term horizons, a five- or ten-year investment horizon.

To the extent that securities lending is used in that way, it is a healthy function. It helps facilitate trade and it is a more efficient operation of the market. That is the perspective I can speak on.

**The Chairman:** Do you find the practice offensive to our general principles of shareholder democracy and transparency?

As an example, there is a leverage buyout and a company is taken over. If the company that is taken over or merged is not aware that the shareholdings that can determine its fate are now

Angus l'a indiqué, les questions de gouvernance sont une préoccupation pour nous puisqu'elles sont liées à l'économie. Nous sommes préoccupés par la disparité entre le salaire des travailleurs et celui de la direction. La différence au Canada est importante, mais pas autant qu'aux États-Unis. Nous sommes inquiets par rapport à cette question, et nous pourrions très bien l'aborder.

Au cours des 10 derniers jours, un article a été publié sur les acquisitions par emprunt. On y expliquait que des entreprises de courtage — et je choisis mes mots avec soin — des fonds de couverture et des courtiers ont travaillé en partenariat dans le but d'acheter ou de prendre le contrôle d'une entreprise acquise par emprunt et que des votes des propriétaires d'actions ont été traités aux fins de la prise de contrôle. Il s'agit d'un problème grave, parce que le comité et le Canada croient en la démocratie chez les actionnaires. Si vous achetez une action vous avez le droit de savoir ce qui se passe et vous avez le droit de voter en fonction des actions que vous détenez.

Êtes-vous au courant de ce qui est arrivé aux États-Unis? Cela a fait la une du *Wall Street Journal* au cours des dix derniers jours. Nous avons été renversés parce que nous étions allés à New York et ne connaissions pas la pratique de prêter des votes sans la connaissance ou le consentement de l'actionnaire pour une acquisition par emprunt. Un particulier achète des actions d'une société et investit dans celle-ci au moyen d'un financement renouvelable. Ensuite, la société en question achète des actions. Jusque là, il n'y a à notre avis rien de répréhensible. Ensuite — et je n'utiliserai pas le mot « comploter », car il n'est pas approprié — on s'entend pour prêter ces votes dans le but d'une acquisition. Cette manœuvre me semble contrevenir au principe même du fonctionnement démocratique des sociétés.

Qu'en pensez-vous?

**M. Fotheringham :** Je vais répondre en tant que gestionnaire de portefeuille plutôt qu'en tant que représentant de la Bourse de Toronto. À la Bourse de Toronto, nous faisons des transactions de valeurs mobilières; nous ne faisons pas d'emprunt ni de prêt. Nous facilitons simplement les transactions.

À titre de gestionnaire de fonds, je dirais que les prêts de titres sont un volet important de nos activités. Cela nous permet de faciliter la tâche à ceux qui optent pour la vente à découvert. En contrepartie de certains honoraires, ils pouvaient emprunter pour faciliter leurs transactions. De leur côté, les prêteurs pouvaient augmenter leurs recettes, particulièrement s'il s'agit de placements à long terme en fonction d'un horizon de cinq ou dix ans.

Tant qu'il se fait de cette façon, le prêt sur titres est tout à fait valable. Il facilite les transactions et améliore l'efficacité du marché. Voilà la perspective que je peux commenter.

**Le président :** Croyez-vous que cette pratique va à l'encontre des principes généraux de la participation démocratique des actionnaires et de la transparence?

Prenons le cas, par exemple, de la prise de contrôle d'une compagnie par emprunt. Si la société visée par la prise de contrôle ou la fusion ne sait pas que les actions dont dépend son sort ont



loaned and not in transparent hands and therefore cannot counteract by having a fair response to votes that will go a different way, that does not pass my smell test.

You may be right. The market is working efficiently and quickly and sometimes the market working effectively does not necessarily mean it is consistent with shareholder democracy. That is my issue. An unfair takeover may have taken place without those shareholders' being able to defend their corporate entity against an unfair takeover. Those are rules in the marketplace. Do you have comment about that? I ask you from a market side.

**Mr. Fotheringham:** Having been a market participant prior to joining TSX, my view is that you should be allowed to purchase or sell shares to articulate your view. As an investor, you should be allowed to participate in the corporate governance through your share ownership.

In order to facilitate liquidity in the marketplace and efficient trading, borrowing and lending must take place. Again, reaching back before I joined TSX, a personal opinion is that that may not be the intent or it certainly is not the desired outcome for the market to borrow shares in order to manipulate.

**The Chairman:** Thank you for your evidence. Obviously you can see that the committee is very interested in the subject matter and I wish to thank you very much for your knowledge and expertise and that of your organization.

**Mr. Fotheringham:** Thank you for having me. It was a terrific opportunity. I appreciate it.

**The Chairman:** I will ask our next witnesses to come to the table. Gentlemen, you can see that the committee is deeply engaged in this issue. As I mentioned earlier, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was in New York last October to discuss a number of issues that we are now considering within our mandate, which is the hedge funds, a sector then valued at \$1.1 trillion in assets globally. We now understand from your evidence that those funds are now \$1.4 trillion. The sector is growing like Topsy. We know the Canadian market has gone from a low of \$25 million or \$26 million up to \$40 million depending on how you count it.

There is no question at all we are into a growth market for this new methodology of investing in funds. Given the scope and size of our trading relationship with the United States and the integrated nature of our economies, we think priority must be given to financial global stability. It is imperative that we as policy-makers, regulators and investors in Canada understand what is happening both in Canada and in the United States at the same time. Therefore, we are delighted now to welcome our witnesses from the Alternative Investment Management Association, AIMA.

été prêtées et qu'on ignore à qui, elle ne peut pas contrer ce mouvement en répondant favorablement aux actionnaires souhaitant une autre issue. Quant à moi, je trouve cette façon de procéder fort douteuse.

Vous avez peut-être raison. Les marchés fonctionnent rapidement et efficacement et cette efficacité n'est pas toujours compatible avec la participation démocratique des actionnaires. Voilà ce qui me rebute. Une société peut faire l'objet d'une prise de contrôle injuste sans que ses actionnaires aient pu la défendre contre ceux qui souhaitent l'acquérir. Ce sont là les règles du marché. Quelle est votre opinion à ce sujet? Je vous pose la question du point de vue du marché.

**M. Fotheringham :** Ayant participé au marché avant de me joindre à l'équipe de la Bourse de Toronto, je pense que chacun doit avoir le droit d'acheter ou de vendre des actions conformément à sa perspective. En tant qu'investisseur, on doit avoir le droit de participer à la gouvernance d'une société dont on détient des actions.

Pour faciliter le flux des liquidités boursières et des transactions efficaces, il faut que l'on puisse emprunter et prêter. Et toujours à titre d'ex-participant au marché boursier, avant de travailler pour la Bourse de Toronto, je crois que le but ou du moins le résultat souhaité n'est certainement pas de permettre que certains empruntent des titres afin de manipuler le marché.

**Le président :** Merci de votre témoignage. Comme vous pouvez le constater, notre comité est vivement intéressé par le sujet et je vous remercie de nous avoir fait bénéficier de vos connaissances spécialisées et de celles de votre organisation.

**M. Fotheringham :** Merci de m'avoir invité. C'était une occasion extraordinaire et je vous en remercie.

**Le président :** J'invite nos prochains témoins à prendre place à la table. Messieurs, vous avez pu constater que le comité étudie à fond la question. Comme je le disais tout à l'heure, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est rendu à New York en octobre dernier pour analyser un certain nombre de questions dans le cadre du mandat qui nous a été confié, notamment le secteur des fonds de couverture, dont les actifs s'élèveraient à 1,1 billion de dollars à l'échelle mondiale. Nous avons appris de votre témoignage que la valeur de ces fonds serait maintenant de 1,4 billion de dollars. Ce secteur connaît un essor fulgurant. Au Canada, le marché des fonds de couverture est passé de 25 ou 26 millions de dollars à 40 millions de dollars, selon la méthode de calcul qu'on emploie.

Il ne fait aucun doute que cette nouvelle méthodologie d'investissement dans les fonds représente un marché en pleine croissance. Étant donné l'envergure et l'importance de notre relation commerciale avec les États-Unis et la grande intégration de nos économies, nous estimons qu'on doit accorder la priorité à la stabilité financière mondiale. Il est crucial que nous, à titre de décideurs, les organismes de réglementation et les investisseurs du Canada comprennent ce qui se passe tant au Canada qu'aux États-Unis en même temps. Par conséquent, nous sommes ravis d'accueillir comme témoins les représentants de l'Alternative Investment Management Association, l'AIMA.

**Tris Lett, Deputy Chair, Alternative Investment Management Association (AIMA):** First, I would like to say that our chairman, Phil Schmitt, who would love to have been here today, is in the U.K. with our headquarters. They are having their global council meeting so he sends his regrets and apologizes for not being here personally.

Since you have the information about what we do, there is not much we can add. We are in the business of educating any entities that are investing or considering investing in or considering operating in the hedge fund business. We assist in the advocacy of those groups who are in the business, both from the investor side and from the service-provider side. We also deal with the regulators and we try to promulgate best practices through the information we publish and make available to our members and to all those who are concerned about what hedge funds are.

In a nutshell, that is what AIMA Canada is about. You can go to our website and find this information. It is free of charge and available to everyone.

We have heard reference today to the study done by the Canadian Securities Administrators. I do not think we need to run through that either. You have read it. Let us just go to the questions. It seems to me you have a real appetite to know what is happening in this business. Mr. Burns will give you the regulation side and I can give you the macroeconomic risk side.

**The Chairman:** I am unfair to you in a way because your organization is an important organization. As I understand, it is the Canadian chapter of an international organization started back in 1990. Essentially, as your heading says, it is a forum for hedge funds, managed futures and managed currencies. It is a not-for-profit organization to help in the education about and understanding of these new investment vehicles. We understand now that these chapters are growing like Topsy. There are 110 corporate members in 47 countries, so obviously this is a growth sector and you are on the cutting edge of that.

**Mr. Lett:** We have 1,100 corporate members now, with chapters globally.

**The Chairman:** Obviously the appetite and the interest are great, and we want to thank you for that.

**Senator Angus:** Welcome, gentlemen, it is good to see you here. I noted that you were in the room during all of the evidence of Mr. Fotheringham, so I may want to make reference to that in some questions.

First, to clarify: There is a relatively new exchange in London, England, called AIMS or AIM. Are you the same people? What is your connection with that?

**Mr. Lett:** We have no relationship to them.

**Senator Angus:** None at all. That is what I thought.

**Tris Lett, vice-président, Alternative Investment Management Association (AIMA):** D'abord, je tiens à vous dire que notre président, Phil Schmitt, aurait vraiment voulu être ici avec nous aujourd'hui mais il est au Royaume-Uni, à notre siège social. On y tient une réunion du conseil mondial; il vous transmet ses regrets et ses excuses de ne pas pouvoir répondre personnellement à vos questions.

Étant donné que vous êtes déjà renseigné sur ce que nous faisons, il n'y a pas grand-chose à ajouter. Notre mission est de sensibiliser les groupes qui investissent ou qui envisagent d'investir dans des fonds de couverture. Nous aidons aussi les groupes de défense des membres du secteur, tant les investisseurs que les prestataires de services. Nous faisons aussi affaire avec les organismes de réglementation et tentons de promouvoir les pratiques exemplaires par le biais des renseignements que nous publions et que nous mettons à la disposition de nos membres et de tous ceux qui s'intéressent aux fonds de couverture.

Voilà essentiellement ce qu'est AIMA Canada. Vous trouverez aussi ces informations sur notre site web que tous peuvent consulter gratuitement.

On a déjà fait mention aujourd'hui de l'étude qui a été menée par les autorités canadiennes en valeurs mobilières. Je ne crois donc pas qu'il soit nécessaire d'en dire plus long à ce sujet. Vous l'avez lue. Nous pouvons dès maintenant répondre à vos questions. Il semble que vous vous intéressiez véritablement à ce qui se passe dans notre secteur. M. Burns pourra vous donner plus de renseignements sur l'aspect réglementaire et moi, sur le risque macroéconomique.

**Le président :** Je suis un peu injuste à votre égard, car votre organisation est importante. Je crois savoir que la section canadienne de votre organisation internationale a été créée en 1990. Essentially, comme le dit l'en-tête de votre document, votre association est une tribune pour les gestionnaires de fonds de couverture, de contrats à terme gérés et de fonds de devises gérés. C'est une organisation sans but lucratif à vocation éducative et de recherche sur ces nouveaux outils d'investissement. Nous croyons aussi savoir que ces sections de votre association se multiplient rapidement. Vous comptez 110 sociétés membres dans 47 pays, ce qui indique que vous êtes à la fine pointe de ce secteur en pleine croissance.

**M. Lett :** Nous comptons maintenant 1 100 sociétés membres dans nos différentes sections à l'échelle du globe.

**Le président :** Manifestement, l'appétit et l'intérêt sont grands, et nous vous en remercions.

**Le sénateur Angus :** Soyez les bienvenus, messieurs. Je suis heureux de vous voir. J'ai remarqué que vous étiez présents dans la salle pendant le témoignage de M. Fotheringham; j'y ferai peut-être allusion dans mes questions.

Tout d'abord, une petite précision : il y a une nouvelle bourse à Londres qui s'appelle AIMS ou AIM. Est-ce vous? Avez-vous des liens?

**M. Lett :** Nous n'avons aucun lien avec cette organisation.

**Le sénateur Angus :** Aucune. C'est ce que je pensais.

**Michael Burns, Legal Counsel, Alternative Investment Management Association (AIMA):** AIM is a junior stock exchange similar to the TSX Venture Exchange. It lists developmental and start-up companies. It has absolutely no affiliation with AIMA.

**Senator Angus:** As you know, it has been popular as a competitor to exchanges, not only in New York but in Toronto, because they allegedly are not sticklers on Sarbanes-Oxley type restrictions, as are exchanges and regulators over here. Also, the access is less costly, I understand. Therefore, there has been quite a flight of capital over to there; I am told it is a new and quite exciting source of funds for start-ups to get in without being bankrupted before they get started with all the costs of getting organized.

There is an indirect relationship to the hedge fund industry, which is what we are interested in.

Having heard our questioning and Mr. Fotheringham's responses, is there anything you would like to take issue with or supplement?

**Mr. Burns:** First, I would like to say that I am happy to be here today. It is an honour to appear before this committee, and I applaud the work that you are doing. We at AIMA Canada are willing to do anything we can to foster greater public awareness of hedge funds and their activities and structures, as well as provide support on an ongoing basis.

On a personal note, it is an honour indeed for a boy from the Miramichi in New Brunswick to appear before a Senate committee.

Judging from the conversations with the prior witness and from previous testimony before this committee, I take exception to the notions that, first, hedge funds as a group are a riskier investment than other types of investment classes and, second, investors will give a hedge fund manager their money and then have absolutely no idea what the hedge fund manager will do with it.

In my experience as a securities lawyer who acts with a number of hedge funds, most hedge funds that are offered via a private placement are offered through an offering memorandum. The offering memorandum contains disclosure concerning the investment strategy.

**The Chairman:** Mr. Burns, stop there. We heard evidence earlier about the differentiation between those that are offered and those that are not offered through an offering. We heard the gentleman who came to us and said only a small proportion of the hedge funds go through the listing process.

**Senator Angus:** I do not think these offering memorandums are listed.

**Senator Goldstein:** They are not the same.

**Michael Burns, conseiller juridique, Alternative Investment Management Association (AIMA):** AIM est une bourse des actions nouvelles semblable à TSX Venture Exchange. On y trouve des entreprises en démarrage et en développement. Elle n'est en aucune manière associée à AIMA.

**Le sénateur Angus :** Comme vous le savez, c'est une bourse qui a su rivaliser avec d'autres comme celles de New York et de Toronto, car il semble qu'elles n'imposent pas de restriction de type Sarbanes-Oxley, comme le font les bourses et organismes de réglementation d'ici. Aussi, je me suis laissé dire que l'accès y était moins coûteux. Par conséquent, cette bourse s'est accaparée une bonne part des capitaux. On me dit que c'est une nouvelle source de fonds qui suscite l'enthousiasme des entreprises en démarrage qui peuvent y avoir accès sans faire faillite avant même d'être en marche et d'avoir payé tous les coûts inhérents à l'organisation.

Cela a un lien indirect avec le secteur des fonds de couverture, ce qui nous intéresse.

Vous avez entendu nos questions et les réponses de M. Fotheringham; aimeriez-vous ajouter quelque chose ou remettre en question certains propos?

**M. Burns :** Tout d'abord, j'aimerais dire que je suis heureux d'être ici aujourd'hui. C'est un honneur pour moi de comparaître devant votre comité, et je vous félicite de votre excellent travail. Nous, à AIMA Canada, sommes disposés à faire l'impossible pour amener le grand public à mieux comprendre les fonds de couverture et leurs structures et activités, et à offrir le soutien continu dont il pourrait avoir besoin.

Sur une note plus personnelle, c'est véritablement un honneur pour un gars de Miramichi, au Nouveau-Brunswick, de témoigner devant un comité sénatorial.

D'après la conversation que vous avez eue avec le témoin précédent et les autres témoignages que votre comité a entendus, je dirais d'abord que les fonds de couverture collectivement ne constituent pas un investissement plus risqué que d'autres, comme certains l'ont prétendu, et que les investisseurs ne se contentent pas de donner leur argent au gestionnaire de fonds de couverture sans avoir la moindre idée de ce que ce dernier en fera.

D'après mon expérience comme avocat spécialisé dans les valeurs mobilières qui m'occupe d'un certain nombre de fonds de couverture, je peux dire que la plupart d'entre eux sont offerts, par le biais d'un placement privé, dans une notice d'offre. La notice d'offre contient des informations sur la stratégie d'investissement.

**Le président :** Monsieur Burns, je vous arrête tout de suite. Plus tôt, on nous a parlé de la distinction qu'il faut faire entre les fonds qui sont offerts dans une notice d'offre et ceux qui ne le sont pas. Un témoin nous a dit que seule une petite proportion des fonds de couverture y figure.

**Le sénateur Angus :** Je ne crois pas que ces notices d'offre y apparaissent.

**Le sénateur Goldstein :** Ce n'est pas la même chose.



**The Chairman:** I am talking about the question of discretion versus disclosure, the management, and if there is an offering memorandum, you have some idea of what you are about to invest in.

Give us the demarcation between those that are regulated in that fashion and those that are not. Many of them are pure private placements, other than a private offering memorandum versus a publicly registered offering memorandum.

**Mr. Burns:** Are you referring to the differentiation between a prospectus and an offering memorandum?

**The Chairman:** Yes, I am.

**Mr. Burns:** The majority of hedge funds are sold on a private placement basis to accredited investors. It depends on the hedge fund manager, but most will use an offering memorandum for the purpose of introducing their fund to potential investors. Under current securities legislation there is no prescribed form of offering memorandum that must be used and no prescribed content for that type of offering memorandum.

There is in certain Canadian jurisdictions an offering memorandum exemption that does contain a prescribed form for that type of document. If you are selling to accredited investors, you do not have to use an offering memorandum, but if you choose to do so, you will tend to describe in that offering memorandum the investment strategy that you intend to use.

**The Chairman:** We understand that. We now have 2,200 hedge funds, and we are trying to grasp what proportion of the entire marketplace of hedge funds — the universe of hedge funds — is under which degree of regulation — A, B, or C, where C is nothing other than raising some money, pure and clear, with no offering memorandum, just “Give me \$2 million,” or “Here is \$10 million.”

**Mr. Burns:** That category would be in the minority.

**The Chairman:** What percentage of the total would it be?

**Mr. Burns:** I would guess roughly 5 per cent of the hedge fund universe would be offered without any offering documents.

**The Chairman:** Are you saying that the bulk would be done through a private offering memorandum?

**Mr. Burns:** Right; that would be 80 per cent to 85 per cent.

**The Chairman:** The other portion would be through a public offering.

**Mr. Burns:** Yes. Those are usually organized as a closed-end trust, and they are listed on the TSX and offered under a prospectus.

**The Chairman:** For the bulk of them, in terms of public information, there is no regulation regarding how much disclosure the offering memorandum must give. Based on the offering memorandum, the investor chooses whether he is prepared to give the manager the level of discretion required, which is a lot of discretion based on a certain formula.

**Le président :** Je parle de la différence entre la discrétion et la divulgation, parce que quand il y a une notice d'offre, vous avez une idée de ce dans quoi vous investissez.

Expliquez-nous la différence entre les fonds qui sont réglementés et ceux qui ne le sont pas. La plupart sont de purs placements privés, certains sont des placements privés offerts dans une notice d'offre alors que d'autres font l'objet d'une notice d'offre enregistrée.

**M. Burns :** Parlez-vous de la différence entre le prospectus et la notice d'offre?

**Le président :** Oui.

**M. Burns :** La majorité des fonds de couverture sont vendus à des investisseurs accrédités par le biais d'un placement privé. Tout dépend du gestionnaire du fonds de couverture, mais la plupart présentent leurs fonds aux éventuels investisseurs dans une notice d'offre. La loi actuelle sur les valeurs mobilières ne prescrit pas de forme précise pour la notice d'offre, ni d'usage ou de contenu précis.

Dans certaines provinces canadiennes, on a prévu une exception qui s'applique à la forme des notices d'offre. Si vous vendez à des investisseurs accrédités, vous n'êtes pas tenus de vous servir d'une notice d'offre, mais si vous décidez de le faire, vous décrivez dans cette notice d'offre la stratégie d'investissement que vous comptez employer.

**Le président :** Nous comprenons cela. Il y a maintenant 2 200 fonds de couverture, et nous tentons de déterminer quelle proportion de tout le marché des fonds de couverture — de tout l'univers des fonds de couverture — fait l'objet d'une réglementation quelconque — A, B ou C, C consistant simplement à recueillir des fonds, sans notice d'offre, en disant simplement « donnez-moi deux millions de dollars » ou « voici dix millions de dollars ».

**M. Burns :** Ce genre de fonds représente une minorité.

**Le président :** Quel pourcentage de tous les fonds de couverture représente-t-il?

**M. Burns :** Je dirais qu'environ 5 p. 100 de tous les fonds de couverture sont offerts sans documents d'offre.

**Le président :** Voulez-vous dire que la majorité des fonds de couverture sont offerts dans une notice d'offre privée?

**M. Burns :** Oui, de 80 à 85 p. 100 d'entre eux.

**Le président :** L'autre portion se ferait par offre publique.

**M. Burns :** Oui. C'est habituellement organisé en sociétés d'investissement à capital fixe coté à la bourse de Toronto et offert dans un prospectus.

**Le président :** Pour la majorité, en ce qui concerne l'information publique, il n'y a pas de règlements sur le genre d'information que doit contenir la notice d'offre. Se fondant sur la notice d'offre l'investisseur décide s'il est prêt à donner au directeur le niveau de discrétion requis, qui est assez élevé en fonction d'une certaine formule.

**Mr. Burns:** There is one important caveat: if an offering memorandum is provided to potential investors, securities law requires statutory contractual rights of action for rescission of the contract also be provided, so you can get out of the trade or damages, if you suffered damages, in the event that the offering memorandum contains a misrepresentation. The misrepresentation standard is not thought to be the equivalent of the full, true and plain disclosure standard required of prospectuses. However, that has never been tested in a court of law.

**The Chairman:** Has there been any litigation on that?

**Mr. Burns:** Not to my knowledge. A misrepresentation is defined in the securities legislation not only as getting something wrong or misstating a material fact but also as the omission of a material fact that would be relevant for a purchaser in making an investment decision. When they are crafting an offering memorandum in the context of the offering of hedge fund securities, the legal team and the managers take great care to ensure that that document contains sufficient disclosure in order for people to make an informed investment decision.

**Senator Angus:** The witnesses were just in the process of answering my general question about whether they took issue with anything.

Mr. Burns, you were saying that you took issue with our suggestion that these hedge funds, whilst an interesting new product and a useful new source of capital and so forth, are risky. I suggested earlier that they have fairly good records of return on investment, 20-plus per cent and even above 30 per cent. Is that not a fact? We may have that wrong. Our understanding was that it was a high return. The risks are higher. It is like the junk bond analogy.

**Mr. Burns:** The returns can be high. I like to quote the first line from Tolstoy's *Anna Karenina*: "Happy families are all alike; every unhappy family is unhappy in its own way."

It is the same with hedge funds. There are a multitude of different strategies and risk profiles in the hedge fund universe. To classify all hedge funds as inherently risky is not accurate. That was my basic supposition or objection to that characterization. It has been picked up in the media as well. The media view hedge funds as inherently risky, which is not always the case.

There have been occurrences of the returns being at the 20 per cent or 30 per cent level, but the global hedge fund returns over the last couple of years have not been near that level. In large part that is because all the markets have been moving in the same direction, and hedge funds tend to thrive in turmoil when there are choppy directions and you cannot tell which way the market is going. In rising markets, hedge funds tend not to perform as well as they do in more volatile markets.

**Mr. Lett:** It is very difficult to generalize this business.

**Senator Angus:** It is also dangerous.

**M. Burns :** Il y a une mise en garde importante : si une notice d'offre est remise aux investisseurs éventuels, la législation régissant la vente des valeurs exige des droits d'action contractuels statutaires pour résiliation de contrats, afin que l'on puisse sortir de l'opération ou des dommages, s'il y a eu dommages, au cas où la notice d'offre contient une assertion inexacte. La norme en la matière n'est pas l'équivalent de celle de l'exposé complet, véridique et clair que l'on exige dans les prospectus. Toutefois, cela n'a jamais été porté en cour.

**Le président :** Y a-t-il jamais eu de procès à ce sujet?

**M. Burns :** Non, pas à ma connaissance. Une assertion inexacte est définie dans la législation sur les biens non seulement comme indiquer quelque chose de faux ou d'inexact mais également comme omettre un fait important qui serait pertinent pour un acheteur décidant d'un investissement. Quand elle prépare une notice d'offre dans le contexte d'offre de valeurs de couverture, l'équipe juridique et les gestionnaires prennent bien soin de veiller à ce que ce document contienne suffisamment d'information pour permettre aux gens de prendre des décisions d'investissement éclairées.

**Le sénateur Angus :** Les témoins allaient répondre à ma question générale dans laquelle je demandais s'ils contestaient quoi que ce soit.

Monsieur Burns, vous disiez que contrairement à ce que nous disons, ces fonds de couverture, qui sont un produit nouveau intéressant et une nouvelle source de capital utile et cetera, ne sont pas dangereux. Je disais tout à l'heure qu'ils sont habituellement assez rentables, 20 p. 100 et plus et même plus de 30 p. 100. N'est-ce pas? Peut-être que nous nous trompons. Nous pensions qu'ils avaient un bon rendement. Les risques sont supérieurs, comme c'est le cas avec les obligations à haut risque.

**M. Burns :** Les rendements peuvent être élevés. J'aime réciter la première ligne d'*Anna Karenina* de Tolstoy : « Les familles heureuses sont toutes pareilles; chaque famille malheureuse est malheureuse à sa façon. »

C'est la même chose pour les fonds de couverture. Il y a une multitude de stratégies différentes et de profils de risques dans l'univers des fonds de couverture. Les classer tous comme dangereux serait inexact. C'était essentiellement là mon objection. Les médias l'ont fait également remarquer. Les médias considèrent que les fonds de couverture sont intrinsèquement risqués, ce qui n'est pas toujours le cas.

Il est arrivé que les rendements atteignent 20 p. 100 ou 30 p. 100, mais de façon générale, ces dernières années, ça n'a pas été le cas. En grande partie parce que tous les marchés sont allés dans le même sens et que les fonds de couverture tendent à bien marcher dans les périodes troubles ou l'on va dans tous les sens sans savoir dans quel sens s'oriente le marché. Dans les marchés en hausse, les fonds de couverture ont tendance à ne pas donner d'aussi bons résultats que dans des marchés instables.

**M. Lett :** Il est très difficile de généraliser dans ce secteur.

**Le sénateur Angus :** C'est aussi dangereux.

**Mr. Lett:** You must be extremely careful when you are talking about it. I can see that people in New York and other places you may have visited have given you the headlines, but they have not told you where all the action is, which is that 50 per cent of hedge funds invest in stocks only. They have portfolios that are long and short stocks, and some are market neutral, so they have no exposure to the market. They have cancelled that out completely through hedging. Those portfolios are totally transparent. If you want to know what is happening in your portfolio, the strategy may be complicated and difficult to explain, but it is not a risky strategy.

You must look at hedge funds more like an individual stock. If you want to hold one stock portfolio, you can get individual stocks that can give you fabulously high returns and ones that will give you fabulously low returns. If you want to embark on investing in this business, you should be thinking in a portfolio context wherein you diversify across a number of hedge funds of different styles, and so on. There are lots of styles from which to pick. I heard an enumeration at the beginning. For example, the Amaranth bet was really on hurricanes. They believed that they would have the same incident of hurricanes this year as they had last year. As it turned out, we have had hardly any. That was an incorrect bet. You cannot generalize these things; they are as heterogeneous as you can imagine.

**Senator Angus:** That is helpful.

**The Chairman:** It is helpful, but I think we did understand that. We are trying to break down the categories to see where the risk is, where the lines should be drawn and what the nature of the oversight should be.

**Senator Goldstein:** Gentlemen, thank you for your exposé and for being patient here while your predecessor was speaking with us.

Your organization, which is a voluntary not-for-profit organization, now has 90 members, as indicated in the literature that you were kind enough to provide. We heard that there are 200 hedge funds in Canada. Are you making any effort to get the other 110 hedge funds on board?

**Mr. Lett:** Our membership is not exclusively hedge funds. Any corporate member could have 10 hedge funds in their stable. It is difficult to make a judgment of what our coverage is. We have almost all the important ones.

**Senator Goldstein:** There was a paragraph in your presentation that caught my attention. It spoke about the Canadian Securities Administrators' six suggestions in its January 12 report. You were generally supportive, with a proviso. I would like you to expand upon that. You stated that you agree with the course of action as it relates to hedge fund regulation, "provided that any proposed new rules are implemented in a manner which ensures a 'level playing field' between hedge funds and other investment products available to Canadians."

**M. Lett :** Il faut être très prudent lorsqu'on en parle. Je vois qu'il y a des gens à New York et ailleurs qui vous ont peut-être donné les manchettes mais ne vous ont pas dit où tout se passe, à savoir que 50 p. 100 des fonds de couverture investissent uniquement dans les actions. Ils ont des portefeuilles d'actions longues et courtes et certains ne dépendent pas du marché, ne sont pas exposés au marché. Ils ont complètement éliminé les faits du marché par la couverture. Ces portefeuilles sont totalement transparents. Si vous voulez savoir ce qui se passe dans votre portefeuille, la stratégie peut être compliquée et difficile à expliquer mais elle n'est pas dangereuse.

Il faut considérer les fonds de couverture davantage comme une action. Si l'on veut avoir un portefeuille d'actions, on peut avoir des actions individuelles susceptibles de rapporter un rendement fabuleusement élevé et d'autres qui peuvent avoir un rendement fabuleusement bas. Si l'on veut se mettre à investir dans ce genre de choses, il faut penser à un contexte de portefeuille dans lequel on diversifie entre un certain nombre de fonds de couverture de styles différents, et cetera. Il y a des tas de styles au choix. J'ai entendu une énumération au début. Par exemple, le pari d'Amaranth était en fait sur les ouragans. Ils pensaient qu'il y aurait le même genre d'ouragan cette année que l'année dernière. En fait, il n'y en a eu pratiquement aucun. C'était un mauvais pari. On ne peut pas généraliser ces choses; elles sont aussi hétérogènes que possible.

**Le sénateur Angus :** Merci, c'est intéressant.

**Le président :** C'est intéressant mais je pense que nous avions bien compris cela. Nous essayons de séparer les catégories afin de voir où se trouve le risque, quelles sont les différences et quel type de surveillance est nécessaire.

**Le sénateur Goldstein :** Messieurs, merci de votre exposé et merci d'avoir patienté pendant que votre prédécesseur témoignait.

Votre organisation, qui est une organisation sans but lucratif, compte maintenant 90 membres d'après la documentation que vous avez eu l'amabilité de nous fournir. Nous avons appris qu'il y a 200 fonds de couverture au Canada. Essayez-vous d'obtenir que les 110 autres fonds se joignent à vous?

**M. Lett :** Nous n'avons pas que des fonds de couverture parmi nos membres. Toute société membre peut avoir 10 fonds de couverture à elle toute seule. Il est difficile de savoir quel pourcentage nous représentons. Nous avons pratiquement tous les fonds importants.

**Le sénateur Goldstein :** Il y a un paragraphe dans votre témoignage qui a piqué mon intérêt. Il portait sur les six suggestions faites par les autorités canadiennes en valeurs mobilières dans le rapport du 12 janvier. Vous vous déclarez de façon générale d'accord, avec une réserve. J'aimerais que vous nous précisiez un peu ce que vous entendez par là. Vous avez dit que vous acceptiez ce que l'on fait en ce qui concerne la réglementation des fonds de couverture « à condition que toute éventuelle nouvelle règle soit mise en œuvre d'une façon qui assure que les fonds de couverture soient traités comme les autres produits d'investissement à la disposition des Canadiens ».



That raises two issues. The first is the implication in that paragraph that at the moment there is not a level playing field between hedge funds and other investment products. I would like to hear more about that. The second is how those six recommendations would assure a level playing field between hedge funds and other investments products available in Canada. I am reading from your paper, but I am not sure I understand. I do not know the answers to those two questions.

**Mr. Burns:** Regarding the level playing field, our point was that we would not want to see an additional regulatory burden put on hedge fund managers as compared to other types of investment managers, for example mutual fund managers or private equity managers. We would not want hedge fund managers to be subject to a level of regulation to which other managers doing essentially the same thing were not.

We at AIMA Canada generally are supportive of regulation, provided it is thoughtful. We always want to try to have input into it to assist regulators in understanding the unique environment that hedge fund managers face in conducting their business.

**Senator Goldstein:** Amaranth was not based in Canada and therefore would not have been subject to Canadian regulations. Yet, Canadian pension funds and others had positions in Amaranth. The bulk of the worldwide hedge fund industry is not situated in Canada but elsewhere, frequently in tax havens and frequently in non-regulatory havens.

How does one go about dealing with the kind of gentle regulation that the CSA has recommended, when a grand total of 200 hedge funds are susceptible to regulation in Canada but thousands of hedge funds worldwide are selling into Canada?

**Mr. Burns:** I can answer at least part of that question. Hedge fund managers based offshore who would like to sell their product to Canadians have only a limited ability to do so currently under Canadian securities laws. They must be offering their fund primarily abroad; they can offer it to Canadian investors in only two ways: first, on a private placement basis — that is, to accredited investors; and, second, through registered dealers. If they do not do that, or if they make a targeted offering to Canadians, then they are obligated to register as investment counsel portfolio managers with the applicable jurisdictions in Canada.

**Senator Goldstein:** The accreditation criteria in Canada are at the moment relatively nominal. You are aware that the United States is about to raise its thresholds to \$2.5 million and a variety of other variations that are inconsistent with what we in Canada are doing so far.

Would you suggest a variation of the Canadian thresholds for accredited investors?

Cela soulève deux questions. Tout d'abord, vous semblez indiquer qu'à l'heure actuelle les règles ne sont pas les mêmes pour les fonds de couverture et les autres produits d'investissement. J'aimerais que vous me précisiez cela. Deuxièmement, comment ces six recommandations pourraient-elles permettre que les règles soient similaires pour les fonds de couverture et les autres produits d'investissement. J'ai lu votre document mais je ne suis pas sûr de comprendre. Je ne connais pas la réponse à ces deux questions.

**M. Burns :** Pour ce qui est de l'uniformité des règles, nous disions qu'il ne faudrait pas que l'on fasse supporter aux gestionnaires de fonds de couverture un fardeau de réglementation supplémentaire que n'auraient pas d'autres gestionnaires d'investissement, qu'il s'agisse de gestionnaires de fonds mutuels ou de gestionnaires de valeurs privées. Nous ne voudrions pas que les gestionnaires de fonds de couverture soient assujettis à une réglementation à laquelle d'autres gestionnaires qui font essentiellement la même chose ne sont pas assujettis.

AIMA Canada est de façon générale favorable à la réglementation, à condition qu'elle soit bien réfléchie. Nous voulons essayer d'aider les responsables de la réglementation à comprendre l'environnement unique dans lequel opèrent les gestionnaires de fonds de couverture.

**Le sénateur Goldstein :** Amaranth n'était pas basée au Canada et n'aurait ainsi pas été assujettie à une réglementation canadienne. Toutefois, il y a des fonds de pensions et d'autres fonds canadiens qui avaient des investissements dans Amaranth. Le gros des fonds de couverture dans le monde ne se trouve pas au Canada mais ailleurs, fréquemment dans des paradis fiscaux et dans des paradis non réglementés.

Comment peut-on envisager le genre de réglementation douce préconisée par l'ACVM quand un total de 200 fonds de couverture sont susceptibles d'être réglementés au Canada alors que des milliers de fonds de couverture dans le monde vendent au Canada?

**M. Burns :** Je peux répondre en partie à cette question. Les gestionnaires de fonds de couverture dont les bureaux sont à l'étranger qui voudraient vendre leurs produits aux Canadiens en sont empêchés dans une certaine mesure, actuellement, sous le régime des lois canadiennes sur les valeurs mobilières. Ils doivent principalement offrir leurs fonds à l'étranger; ils n'ont que deux moyens de les offrir aux investisseurs canadiens : premièrement, en tant que placement privé — c'est-à-dire à des investisseurs accrédités — et deuxièmement, par l'entremise de courtiers enregistrés. S'ils décident de procéder autrement ou s'ils veulent faire une offre ciblée aux Canadiens, ils doivent s'enregistrer comme gérants de portefeuille de conseiller en investissements auprès de la province concernée au Canada.

**Le sénateur Goldstein :** À l'heure actuelle, les critères d'accréditation sont relativement symboliques, au Canada. Comme vous le savez, les États-Unis hausseront bientôt leur seuil à 2,5 millions de dollars et apporteront d'autres modifications qui ne correspondent pas au régime actuellement applicable au Canada.

Croyez-vous qu'il faudrait modifier le seuil d'accréditation des investisseurs canadiens?

**Mr. Burns:** This goes back to the level playing field argument. Would the threshold change for all types of private placement? In other words, would someone buying a private placement in a mining company be forced to meet the same accredited investor standard as someone buying hedge funds? I think it is worthy of study.

I believe the U.S. Securities and Exchange Commission, SEC, decided to change the accredited investor standard because the value of one's home was included in the test. With the startling increase in the value of real estate in the United States, and with their general population growth and growth in incomes, the \$1 million threshold for becoming an accredited investor was irrelevant. Many people were suddenly becoming accredited investors almost solely by the value of their real estate holdings or principle residence.

In Canada, we have different tests under the accredited investor standard. Your residence would come into play only if you had net assets of \$5 million currently. That is the only time you can include the value of your residence in the accredited investor standard. The other two tests under which you can qualify are net financial assets, which are liquid stocks, bonds and securities having a net value of \$1 million, and the income test, which is \$200,000 of net income in the last two years, \$300,000 together with your spouse, and a reasonable expectation of meeting that level in the current year.

Given our population relative to the United States and the relative income disbursement in Canada, it could be relevant to study whether it is worthwhile to bump up the accredited investor threshold at this point, but I would not be able to comment now whether I would support that.

**Senator Goldstein:** Do you see a value in having a different test for people investing in a mining company, to use your example, which has an offering memorandum and is subject to some regulatory control because it is a Canadian mining company, as compared to a hedge fund which does not have any significant regulatory supervision? Do you see any value in different thresholds for different investment vehicles?

**Mr. Burns:** Personally, I would not. In fact, in those two examples, the hedge fund would be more highly regulated than the mining company, because the investment adviser to that hedge fund would be registered with a provincial securities commission as an investment counsel portfolio manager. In Ontario they would also have a limited-market dealer registration, which obligates them to follow the know-your-client rule and perform suitability analysis if they are selling directly to an investor. Neither of those safeguards would be in place with the mining company. I would not

**M. Burns :** Encore une fois, il s'agit de mettre tout le monde sur le même pied. Le seuil serait-il différent selon les types de placements privés? Autrement dit, celui qui achèterait un placement privé dans une société minière devrait-il répondre à la même norme d'accréditation que l'investisseur qui achète un fonds de couverture? Cette question mériterait d'être étudiée.

La U.S. Securities and Exchange Commission, la SEC, a décidé de modifier la norme d'accréditation des investisseurs parce que la valeur du domicile de l'investisseur était prise en compte dans le critère. Vu la montée en flèche de la valeur de l'immobilier aux États-Unis, l'augmentation générale de la population et l'augmentation des revenus, il n'était plus pertinent d'imposer un seuil d'un million de dollars aux investisseurs accrédités. Bon nombre de gens se trouvaient automatiquement accrédités du simple fait de la valeur de leurs avoirs immobiliers ou de leur résidence principale.

Au Canada, nous appliquons des critères différents pour accréditer les investisseurs. La valeur de la résidence n'est prise en compte si l'actif net actuel est de 5 millions de dollars. Ce n'est que dans un tel cas que la valeur de la résidence est prise en compte pour l'accréditation des investisseurs. Il y a deux autres critères auxquels il faut satisfaire : l'actif financier net, c'est-à-dire qu'il faut posséder des liquidités, des actions, des obligations et des valeurs mobilières pour une valeur nette d'un million de dollar, et le critère du revenu, c'est-à-dire qu'il faut avoir eu au cours des deux dernières années un revenu net de 200 000 \$, ou de 300 000 \$ de revenu familial, et pouvoir s'attendre de raisonnablement à avoir le même niveau de revenu au cours de l'année courante.

Compte tenu des différences démographiques entre les États-Unis et le Canada et des revenus relatifs ici, il vaudrait peut-être la peine d'examiner s'il serait à propos d'augmenter le seuil applicable à l'accréditation des investisseurs. Mais je ne saurais vous dire maintenant si j'appuierais une telle mesure.

**Le sénateur Goldstein :** Croyez-vous qu'il faudrait appliquer un critère différent pour ceux qui investissent dans une société minière, pour reprendre votre exemple, une société minière qui a une notice d'offres et qui est assujettie à une certaine réglementation à titre de société minière canadienne, comparativement à ceux qui investissent dans un fonds de couverture, qui ne fait pas l'objet d'une supervision réglementaire considérable? Croyez-vous qu'il vaudrait mieux appliquer des seuils différents selon les investissements?

**M. Burns :** Pour ma part, je ne le crois pas. En fait, si l'on se fie à ces deux exemples, le fonds de couverture serait plus fortement réglementé que l'investissement dans la société minière, car le conseiller en investissement de ce fonds de couverture devrait être enregistré auprès d'une commission de valeurs mobilières provinciale à titre de gérant de portefeuille de conseiller en investissements. En Ontario, le conseiller devrait aussi être enregistré comme courtier sur le marché des valeurs dispensées, ce qui l'obligerait à respecter la règle voulant qu'il devrait connaître son client et effectuer une analyse de pertinence, s'il

support a different standard for hedge funds vis-à-vis other investments.

**The Chairman:** We want to welcome back Senator Tkachuk from his great travels across the country on our behalf.

**Senator Tkachuk:** I cannot help but note that the hurricane warnings were predicted by the climatologists, who said there would be global warming and therefore more hurricanes. They are the same people who predicted that in the West this year we would have a warm winter and in the East it would be a cold winter. In both cases, they were completely wrong.

**Mr. Lett:** When I hear of weather forecasts like that, I go the opposite way; I hedge it.

**Senator Tkachuk:** That is exactly right. The people at Amaranth should never have listened to those people. It caused many people a lot of grief.

**Senator Angus:** We are all wearing green ribbons today.

**Senator Tkachuk:** I am not.

**The Chairman:** There is a little political debate going on in the country about environmental policies and so on, but it has nothing to do with this question.

**Senator Tkachuk:** We find hedge funds difficult to understand, and anything difficult to understand seems more risky than something that you think you understand, even though you may not.

Is there really a difference between the risk taken by people on the TSX in venture funds and with hedge funds or any of the other market exchanges that any retail investor can get into, buying penny stock here or in Vancouver buying diamond mines? That goes on, and at the same time, we do not have limits on the amount of money that one can spend on stock.

**Mr. Lett:** That is a wholesome question. Probably more money was lost by Canadians' betting on one stock, Nortel, than anything else. I cannot imagine what regulation could have been put in place to stop people from putting 100 per cent of their RRSP into the stock. Risks are everywhere, and one must be intelligent about how one takes those risks.

With Nortel, people really did not know what was happening in the company. The story is out now, but in those days we did not know the real story, how the company was operated and why the stock kept going up.

Hedge funds have two degrees of freedom that mutual funds or long-only investments do not have. One is that they can go short and the other is that they can borrow money or use leverage with financial instruments to magnify their exposure.

vend directement à un investisseur. Il n'y aurait aucune obligation de ce genre dans le cas d'une société minière. Je ne voudrais pas qu'on applique une norme différente selon qu'il s'agit d'un fonds de couverture ou d'autres investissements.

**Le président :** Je souhaite la bienvenue au sénateur Tkachuk, qui a voyagé pour nous d'un bout à l'autre du pays.

**Le sénateur Tkachuk :** Je ne puis m'empêcher de signaler que les météorologues nous avaient prédit des tornades, un nombre accru de tornades en raison du réchauffement de la planète. Ce sont les mêmes météorologues qui avaient prédit un hiver doux dans l'ouest et un hiver froid dans l'est cette année. Dans les deux cas, ils se sont trompés.

**M. Lett :** Quand j'entends des prévisions météorologiques de ce genre, je crois toujours le contraire; j'opte pour la couverture.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est tout à fait cela. Les gens d'Amaranth n'auraient jamais dû les écouter. Cela a causé des difficultés à bien des gens.

**Le sénateur Angus :** Nous portons tous des rubans verts aujourd'hui.

**Le sénateur Tkachuk :** Pas moi.

**Le président :** Je sais qu'il y a un débat politique au Canada au sujet des politiques environnementales, entre autres, mais cela n'a rien à voir avec notre sujet.

**Le sénateur Tkachuk :** On trouve difficile de comprendre les fonds de couverture. Et ce qui est difficile à comprendre semble poser de plus grands risques que les choses que l'on croit comprendre, même si on ne les comprend pas vraiment.

Existe-t-il vraiment une différence entre le risque que prennent les personnes qui investissent dans des fonds industriels TSX et des fonds de couverture, d'une part, et celles qui investissent dans d'autres transactions boursières propres aux investisseurs de détail, que ce soit des actions cotées en cents ou des mines de diamants à Vancouver? Les gens investissent, mais il n'y a pas de limite aux sommes que l'on peut investir dans des actions.

**M. Lett :** C'est une bonne question. Les Canadiens ont probablement perdu plus d'argent en achetant des actions de Nortel qu'en investissant dans toute autre entreprise. Je ne saurais imaginer quel règlement aurait pu être mis en place pour empêcher les gens d'investir la totalité de leur REER dans les actions de Nortel. Des risques, il y en a partout, et il faut faire preuve d'intelligence dans les risques que l'on prend.

Dans le cas de Nortel, les gens ne savaient pas ce qui se passait au sein de l'entreprise. Nous le savons maintenant, mais à l'époque, nous ne savions pas vraiment comment l'entreprise fonctionnait et pourquoi le prix des actions ne cessait de grimper.

Les fonds de couverture ont deux avantages par rapport aux fonds mutuels et aux investissements à long terme seulement. Tout d'abord, ils permettent des investissements à court terme, puis il est possible d'emprunter de l'argent ou d'utiliser l'effet multiplicateur au moyen d'instruments financiers pour augmenter l'investissement.



Investors must learn the proper use of these instruments. Certainly from AIMA Canada's and AIMA's point of view, education is a massive part of our mandate. We have just released a paper on leverage, which is available on our website. It is one of the finest papers I have read on the subject, because it clarifies exactly what leverage is.

**The Chairman:** Could you make that paper available for our committee? Any recent documents you have would help put this subject in the proper context. For instance, leverage is an important issue with which we are grappling.

**Mr. Lett:** If you start looking at this in the macroeconomic sense, leverage can magnify its way through the banking system. You also have to worry about that. I am sure Governor Dodge has spent many hours examining that question. In Canada, and I think in general, the prime brokerage system which lends money to the hedge fund industry to magnify positions in various issues is careful about the limits they put on those hedge funds. They do not let them run off and go crazy with this leverage.

**Senator Tkachuk:** Even if you are an individual small investor with your own trading account of \$100,000, the bank will be more than happy to give you another \$75,000 to buy more stock, to buy options, and perform all kinds of rather risky manoeuvres. You could go down to the TSX Venture Exchange with that amount of money and borrow another 75 per cent of your total asset value in that account and blow it all on five or six little companies in the hope of becoming a millionaire. That is totally unregulated. No one is asking questions. Anyone can take that risk, whether they are playing with their pension plan, as Mr. Burns was concerned about, or with their children's education or their home, because they could easily do that too. The banks would be more than happy to lend you money to buy stocks so you can write off the interest on your income.

How much can a hedge fund leverage? Seventy-five per cent or 100 per cent?

**Mr. Lett:** How much they leverage is related to the entity that is lending them the money. They perform careful analyses and monitor religiously. The banks see all the transactions going through their prime broker desk. They can see how much risk is in every position and they will start asking investors to pare back if they feel it is too risky.

**The Chairman:** Earlier, Mr. Fotheringham said that generally hedge funds are less leveraged in Canada. We did not get a chance to explore that notion with him. Are hedge funds less leveraged here because of the ability of the broker-dealers and the banks to limit the amount of risk they are prepared to allow hedge funds to incur based on their investing formulae?

Les investisseurs doivent apprendre à bien se servir de ces instruments. L'information du public est un élément essentiel du mandat d'AIMA et AIMA Canada. Nous venons tout juste de publier une analyse sur l'effet multiplicateur, que l'on peut consulter à notre site Web. C'est l'une des meilleures analyses que j'ai lues sur ce sujet, car elle explique précisément ce qu'est l'effet multiplicateur.

**Le président :** Pourriez-vous mettre ce document à la disposition de notre comité? Si vous avez des documents récents, cela nous aiderait à bien situer le sujet dans son contexte. On sait par exemple que l'effet multiplicateur est un élément important du dossier que nous examinons.

**M. Lett :** Si vous examinez la question dans l'optique macroéconomique, l'effet multiplicateur peut se faire sentir jusque dans le système bancaire. C'est une question dont on doit également se préoccuper. Je suis convaincu que le gouverneur Dodge y a consacré de nombreuses heures. Au Canada et d'une façon générale, le système de courtage principal qui prête de l'argent au secteur des fonds de couverture pour augmenter des positions dans divers domaines est prudent quant aux limites imposées à ces fonds de couverture. Il ne permet pas que cet effet multiplicateur soit utilisé n'importe comment.

**Le sénateur Tkachuk :** Même si vous n'êtes qu'un petit investisseur privé dont le compte d'échange ne s'élève qu'à 100 000 \$, la banque sera ravie de vous offrir 75 000 \$ de plus pour acheter des actions ou des options ou pour participer à toutes sortes de transactions risquées. Vous pourriez utiliser cet argent pour investir dans les fonds industriels du TSX, emprunter 75 p. 100 de la valeur totale de votre actif pour ajouter à ce compte et tout investir dans cinq ou six petites entreprises, dans l'espoir de devenir millionnaire. Il n'y a aucune réglementation et personne ne pose de questions. N'importe qui peut prendre ce risque, que ce soit en investissant son régime de pension, comme M. Burns s'en inquiétait, en utilisant son domicile ou l'argent des études de ses enfants, car cela pourrait aussi se faire facilement. Les banques seraient ravies de vous prêter de l'argent pour que vous achetiez des actions afin que vous puissiez défalquer l'intérêt de votre revenu.

Quel pourcentage les fonds de couverture peuvent-ils obtenir? Est-ce 75 p. 100 ou 100 p. 100?

**M. Lett :** Tout dépend de l'établissement de crédit avec lequel ils font affaires. On fait des analyses soigneuses et un contrôle rigoureux. Les banques voient toutes les opérations qui passent par leur principal courtier. Elles savent quel risque est associé à chaque position et demanderont aux investisseurs de revoir leur position si elles estiment qu'elle comporte trop de risques.

**Le président :** Un peu plus tôt, M. Fotheringham a déclaré qu'en général, il y avait moins d'effet de levier pour les fonds de couverture au Canada. Nous n'avons pas eu l'occasion d'approfondir cette idée avec lui. L'effet de levier est-il moindre à cause de la capacité des courtiers et des banques de limiter les risques qui leur paraissent acceptables pour les fonds de couverture, d'après leur formule d'investissement?

**Mr. Lett:** I was interested in Mr. Fotheringham's remark. I was unaware of that, and I will ask him where he got that information.

**The Chairman:** I have just asked our researcher to search that out for us.

**Mr. Lett:** In general, I do not believe that hedge funds leverage over two and a half times for the industry as a whole, globally. It has come way down from the Long-Term Capital Management days that Senator Angus referred to earlier.

The second part of the equation is short selling, which is an additional degree of freedom. Most people think short selling is the opposite of buying long. It is not the opposite of buying long. They have different risk profiles. In buying long, all you can do is lose all the money you invested. With short selling, you can lose much more than you invested. It has a different type of risk profile and it is a more difficult strategy to implement, because you have to find someone who will lend you those securities.

I want to get to the point that Senator Grafstein raised on democracy and securities lending. Disclosure is a difficult issue for hedge funds that are shorting, because they do not want people to know that they have got a large short position in anything in particular. The first thing that happens is that people will start to arbitrage that and put on a short squeeze. The cost of that short goes up and then they have forced sales, which cause liquidity crises, which in turn cause blow-ups. Those are the situations we do not want to have. A certain amount of non-transparency or stale transparency is probably something that you should contemplate.

We can deal with your other issue in a minute, Senator Grafstein.

**Senator Campbell:** You said that 50 per cent of the hedge funds deal in stocks. Is that growing or not?

**Mr. Lett:** The percentage is declining.

**Senator Campbell:** Are they getting out of stocks?

**Mr. Lett:** Newer hedge funds are getting into more complicated areas of the market, for example the collateralized debt obligations and the collateralized loan obligations market. This is a relatively new market — not well understood so not well priced — so there are opportunities there for hedge funds to make money.

**Senator Campbell:** I agree with the senator from Saskatchewan, which is rare.

**Senator Tkachuk:** We always agree.

**Senator Campbell:** I had a breakdown in communication. Much of this issue has to do with people's greed and perhaps not so much with being a sophisticated investor, because

**M. Lett :** Cette observation de M. Fotheringham a piqué ma curiosité. Je n'étais pas au courant et j'aimerais savoir où il a obtenu ce renseignement.

**Le président :** Je viens de demander à notre attaché de recherche de faire la vérification pour nous.

**M. Lett :** En général, je ne pense pas que les fonds de couverture aient un effet multiplicateur de 250 p. 100 pour l'ensemble du secteur. Les choses ont beaucoup changé, à la baisse, depuis l'époque de la gestion des investissements à long terme dont parlait plus tôt le sénateur Angus.

Il ne faut pas oublier l'autre partie de l'équation, les ventes à découvert, qui donnent une liberté supplémentaire. Dans l'esprit de bien des gens, la vente à découvert, c'est le contraire de l'achat position longue. C'est faux. Ces deux opérations ont des profils de risque différents. Dans l'option d'achat position longue, vous ne pouvez perdre que l'ensemble des sommes investies. Avec la vente à découvert, vous pouvez perdre bien plus que ce que vous avez investi. Le profil de risque est différent et c'est une stratégie plus difficile à mettre en œuvre, parce qu'il faut trouver quelqu'un qui vous prêterait ces titres.

J'aimerais revenir à ce qu'a dit le sénateur Grafstein au sujet de la démocratie et des prêts sur titres. Pour les fonds de couverture qui font des ventes à découvert, la divulgation est une question délicate, parce qu'ils ne tiennent pas à ce qu'on sache qu'ils ont une position à découvert importante, dans quelque secteur que ce soit. On risque alors l'arbitrage boursier immédiat, le coût de ce découvert augmente, on arrive aux ventes forcées, qui causent des crises de liquidités puis c'est l'explosion. Nous ne voulons pas de ce genre de situations. Une certaine part d'opacité ou de transparence différée est certainement souhaitable.

Nous pourrions revenir à l'autre question dans un instant, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Campbell :** Vous dites que 50 p. 100 des fonds de couverture transigent dans les titres boursiers. Ce chiffre croît-il, ou non?

**M. Lett :** Le pourcentage est à la baisse.

**Le sénateur Campbell :** Est-ce qu'il s'écarte des titres boursiers?

**M. Lett :** Les nouveaux fonds de couverture s'aventurent dans des marchés plus complexes, comme celui des titres de dettes et de prêts garantis. C'est un marché relativement nouveau, qui n'est pas bien compris et dont les prix ne sont pas stables et il y a donc des occasions lucratives pour les fonds de couverture.

**Le sénateur Campbell :** Pour une rare fois, je suis d'accord avec le sénateur de la Saskatchewan.

**Le sénateur Tkachuk :** Nous sommes toujours d'accord.

**Le sénateur Campbell :** Il y a une chose que je n'ai pas comprise. Une bonne part de ces questions se rapportent à la cupidité des gens plus qu'à leur raffinement comme investisseur;

you can start playing on the venture exchange and find yourself in a lot of trouble. There are no controls on that. It is gambling.

**Mr. Burns:** That is where the relationship between the client and the financial adviser becomes very important. AIMA Canada has published a list of 10 questions that investors should ask their adviser before they invest in a hedge fund. We can supply that list to the committee. If your adviser cannot answer those questions, I would advise you to get another adviser. Those questions will reveal how much due diligence your adviser has done on a hedge fund product and how well they understand the product. That is what it comes down to at the end of the day — a sufficient level of knowledge to be able to make an informed investment decision about the products. That tracks through the advisor channel all the way back to the manufacturers of these products to ensure that information is provided. That is published on our website at [www.AIMA-Canada.org](http://www.AIMA-Canada.org), but we would be happy to provide it to the committee as well.

**The Chairman:** In your text, you say that the Canadian Securities Administrators determined that while an appropriate securities framework exists for hedge funds in Canada, which is what you have said this morning, certain areas can be improved. Their review identified areas for improvement, including issues with principal protected notes, referral arrangements, distribution, disclosure, and registration of fund managers. I assume that if our committee decided, as we looked at each issue, that it was appropriate to make recommendations about improving regulatory oversight, depending on how deep and pervasive those were, as a question of policy you would be in agreement.

**Mr. Lett:** Yes.

**Mr. Burns:** Yes.

**The Chairman:** We are trying to find appropriate guidelines without suffocating this growing industry. We are sensitive to your needs.

Do you have a response to my question to Mr. Fotheringham about what I consider to be a problem, at least on the surface, with shareholder democracy? Someone can make a fee for lending a vote without the shareholder's knowing that his vote is being used and without the corporation's having any knowledge that this is taking place so it cannot respond properly in the marketplace.

**Mr. Lett:** Each of us has a response to that. This is part of a much broader issue. In fact, if you leave any security in a broker account, you basically do not have control over that security. If you have cash in that broker account and that broker goes up the flue, your cash is gone. From a broad context, that is a problem.

At my firm, we are aware of the issues associated with the lending of securities and the lending of the votes simultaneously, and we do not let our prime brokers vote our shares, even when they loan them. The democracy is because you can control that. The issue is whether you know you can control that. Did you even

on peut commencer à jouer sur le marché des fonds de couverture et se retrouver avec de gros problèmes. Il n'y a pas de contrôles. C'est comme jouer à l'argent.

**M. Burns :** C'est là où la relation entre le client et le conseiller financier prend toute son importance. Nous avons publié une liste de 10 questions que les investisseurs doivent poser à leur conseiller avant de placer leur argent dans un fonds de couverture. Nous pouvons la remettre au comité. Si votre conseiller ne peut pas répondre à ces questions, je vous conseille d'en trouver un autre. Ces questions révèlent à quel point votre conseiller s'y connaît en matière de fonds de couverture et dans quelle mesure il les comprend bien. Voilà à quoi cela se résume : une connaissance suffisante pour pouvoir prendre une décision éclairée en matière d'investissement dans ces produits. Cela s'applique aux conseillers mais aussi tout au long de la filière, jusqu'à ceux qui fabriquent ces produits et qui doivent fournir l'information nécessaire. Nos questions sont publiées sur notre site web, à l'adresse [www.AIMA-Canada.org](http://www.AIMA-Canada.org), mais nous les fournirons volontiers au comité.

**Le président :** Dans votre texte, vous dites que les ACVM ont estimé que même s'il existe un cadre approprié pour les fonds de couverture au Canada, comme vous l'avez dit ce matin, il y a encore place à amélioration. Leur examen parlait des améliorations possibles, notamment en ce qui a trait aux billets à capital protégé, aux ententes d'indication de clients, aux placements, à l'information présentée et à l'inscription des sociétés de gestion. Je présume que si notre comité décidait, pour chaque question, de formuler des recommandations visant à renforcer la surveillance réglementaire, selon l'importance de celle-ci, en général, du point de vue de cette politique, vous seriez d'accord.

**M. Lett :** Oui.

**M. Burns :** Oui.

**Le président :** Nous voulons trouver des lignes directrices appropriées, qui n'étoufferont pas ce secteur en croissance. Nous sommes sensibles à vos besoins.

Avez-vous une réponse à ma question, adressée à M. Fotheringham, au sujet de ce que je vois comme étant un problème, du moins vu de l'extérieur, au sujet de la démocratie des actionnaires? Quelqu'un peut exiger des frais pour le prêt d'un vote, sans que l'actionnaire sache que son vote est utilisé, et sans que l'entreprise soit mise au courant, ce qui l'empêche de réagir adéquatement, sur le marché.

**M. Lett :** Nous avons chacun une réponse à donner. Cela fait partie d'une question plus large. En fait, si un titre est dans un compte de courtage, son propriétaire n'en a plus le contrôle. Si vous avez des espèces dans un compte de courtage, et que le courtier disparaît, votre argent est parti aussi. Dans un contexte plus large, c'est un problème.

Dans mon entreprise, nous sommes conscients des questions associées aux prêts de sécurité et aux prêts des votes connexes, et nous ne laissons pas nos courtiers principaux voter pour ces actions, même si elles sont prêtées. Il y a démocratie quand il y a contrôle. Reste à savoir qui sait ce qu'il peut contrôler. Êtiez-vous



know they were doing this? No. I think the publicity on this event recently has been of great educational value. Educating is part of what we do at AIMA. When you are aware of these things, you can do something about them.

**The Chairman:** Do you agree, then, that it is not fair to allow a company to be subject to a takeover bid and have votes against that it did not even know were being used in a shareholder takeover?

**Mr. Lett:** You certainly have been taken advantage of by the fact that you did not know. Would you have done that had you known? It does smack of unfairness.

**Senator Angus:** The company should have known from the shareholders' register where the stock is. They may not know it is being held at the broker's office, but if they are soliciting votes for a takeover bid, they will be doing the due diligence and go to the fellow and ask for the proxy.

**The Chairman:** There is an issue of disclosure. We are concerned about a level playing field. As I understand it, if you are about to take over a company, you can go in and buy shares in that particular company and use those shares as well to go forward and seek the majority of shares necessary to take over the company. That has to be disclosed. Someone who seeks to do that acquires those shares, and that is regulated and he had to come up to a certain amount. They have to be disclosed. The company knows who they are, and that is regulated. All of a sudden there is a gap where funds are now in hedge fund accounts or brokers' accounts, and the leverage buyout artist in effect goes and pays a fee to acquire the votes of those particular shares in addition to the votes that are openly held, therefore putting the opposing elements at a disadvantage because they just did not know the votes were gone. It is not a question of sending out circulars to convince then. They have already been pre-bought. The discretion is gone.

It strikes me as an unfair application of brokers or hedge funds unless they publicly declare that this is what they are doing. I have no problem with it if they publicly say, "We are into this and here is the way we are going to vote our shares," and put their shareholders on notice. To do otherwise strikes me as stealthy and unfair. That is just an impression. If the hedge funds, which are lightly regulated, are abusing this process, people concerned with governance should look at it.

That is as far as I will go, because we do not know the full implications of all of this. I am looking for your reactions as a regulatory lawyer. Does it pass your smell test?

**Mr. Burns:** Not in the way you portray it. I would echo Mr. Lett's comments. If this is being done without the knowledge of the people who are putting their shares into a brokerage account, I do not like the sound of that, and I do not like the appearance at all, because it would smack of being an end run around the proxy solicitation rules. The normal way to effect a

même au courant que cela se faisait? Non. Le fait qu'on ait beaucoup parlé de cet événement récent a permis de renseigner beaucoup de gens. L'éducation fait partie de notre mandat, à l'AIMA. Quand on est au courant de ce genre de choses, on peut agir.

**Le président :** Diriez-vous qu'il n'est pas juste de permettre la prise de contrôle d'une entreprise quand des votes sont exprimés sans même qu'on sache qu'ils sont utilisés dans cette prise de contrôle par les actionnaires?

**M. Lett :** Votre ignorance a permis qu'on vous trompe. Si vous aviez su, comment auriez-vous agi? Cela semble certainement injuste.

**Le sénateur Angus :** Le registre des actionnaires aurait dû permettre à l'entreprise de savoir où étaient les titres. L'entreprise ne sait peut-être pas qu'ils sont au bureau du courtier, mais si elle sollicite des votes en vue d'une prise de contrôle, elle fera preuve de diligence et demandera les procurations.

**Le président :** Il y a aussi la question de la divulgation. Nous voudrions que les règles soient les mêmes pour tous. Si j'ai bien compris, quand on veut prendre le contrôle d'une entreprise, on peut acheter des actions de cette entreprise et s'en servir aussi pour chercher à obtenir la majorité des actions nécessaires. Il faut que cela soit divulgué. Quand quelqu'un cherche à acquérir toutes ces actions, il y a une réglementation qui s'applique, et il faut qu'une certaine somme soit produite. Cela doit être divulgué. L'entreprise sait de qui il s'agit et il y a une réglementation. Mais quand ces fonds sont dans des comptes de fonds de couverture ou dans des comptes de courtage, on n'a pas toute l'information et celui qui veut faire une prise de contrôle paie des frais de courtage pour acquérir des votes associés à ces titres, en plus des titres qu'il détient ouvertement, ce qui désavantage l'autre partie, qui ne sait pas que les votes sont partis. Il ne s'agit pas d'envoyer des circulaires pour les convaincre. Ces votes ont été achetés à l'avance. Il n'y a plus de latitude.

J'ai l'impression que cette façon de procéder est injuste de la part des courtiers ou des fonds de couverture à moins qu'elle soit publiquement déclarée. Je suis d'accord pour qu'on procède de cette façon s'il est déclaré publiquement que c'est là la pratique adoptée et que c'est ainsi que l'on votera au sujet des actions. Il faut que les actionnaires en soient avisés. Sinon, ce serait hypocrite et injuste. Mais ce n'est qu'une impression. Si les fonds de couverture, qui font l'objet d'une réglementation peu rigoureuse, abusent de ce procédé, ceux qui se préoccupent de la gouvernance devraient examiner le problème.

Je m'en tiendrai à cela, car nous ne connaissons pas encore toutes les répercussions. J'attends de voir quelles seront vos réactions, en tant que légistes de la réglementation. Cela vous semblerait-il acceptable?

**M. Burns :** Pas selon le portrait que vous en brosez. Je ferai écho aux observations de M. Lett. Si cela se fait à l'insu des personnes qui placent leurs actions dans un compte de courtage, j'estime que c'est une façon de procéder inacceptable, même en apparence, car cela donne l'impression que l'on veut contourner les règles relatives à la sollicitation de procurations. Lorsqu'on

change at a corporate governance level is to send out a circular to the people from whom you want to solicit votes to explain what you are doing and to solicit their support.

If these people are acquiring the shares, I would add that we do have an early warning system in Canada when it comes to takeover bids. Once you acquire beneficial control or direction of 10 per cent or more of the securities of the public issuer, you are obligated to file a report, notify the market and issue a new release.

**The Chairman:** As I understand the difference, although I may be wrong because I have not looked at it carefully, it is one thing to acquire the equity. You acquire it, so you have to disclose. However, if you are borrowing shares, you do not have the same requirement. You are just borrowing for the purposes of a vote. The regulations may not specify that that, in effect, is ownership.

**Mr. Burns:** If you have acquired control or direction over the voting shares, that would be included in the report.

**The Chairman:** You are lending the vote for a particular purpose at a particular moment in time.

**Mr. Burns:** The legislation is crafted very broadly; it is intended to capture any type of agreement or arrangement by which you may vote the securities. If that hedge fund were in Canada —

**The Chairman:** There are American examples.

**Mr. Burns:** In the U.S., they have an even lower threshold, 5 per cent, for voting.

**The Chairman:** It still applies.

**Mr. Burns:** You would have to include those shares in your report and file a news release saying you have acquired those shares.

**The Chairman:** We will continue to look at this question. Thank you both for helping our committee on this issue. We are becoming more familiar with the intricacies. We do not want to overstep our bounds. We do not want to simplify. We want to understand this. If we are to make recommendations, they should be appropriate recommendations that will not inhibit the marketplace but make it work more transparently and effectively. Stay tuned.

The committee adjourned.

veut apporter une modification à la gouvernance d'une société, on envoie normalement une circulaire aux personnes dont on veut obtenir les voix afin de leur expliquer ce que l'on fait et leur demander leur appui.

En ce qui concerne l'acquisition d'actions, j'ajouterai qu'il existe au Canada un système de préavis relatif aux offres publiques d'achat. Une fois que l'on a obtenu le contrôle sur 10 p. 100 ou plus des valeurs mobilières d'un émetteur public, il faut obligatoirement déposer un rapport, aviser le marché et publier un communiqué de presse.

**Le président :** Je peux me tromper car je n'ai pas examiné la question à fond, mais si j'ai bien compris la différence, il s'agit de faire l'acquisition de l'avoir. Une fois cet avoir acquis, il faut le déclarer. Cependant, cette exigence ne s'applique pas si les actions sont empruntées. Elles sont empruntées aux fins d'un vote. Les règlements ne précisent peut-être pas qu'il s'agit là de propriété.

**M. Burns :** Si vous avez obtenu le contrôle sur les actions avec droit de vote, cela doit figurer au rapport.

**Le président :** Vous prêtez le droit de vote à une fin particulière et à un moment particulier.

**M. Burns :** Le libellé de la mesure législative est très flou; il vise à ce que la disposition s'applique à tout accord ou mesure grâce auxquels des valeurs mobilières peuvent faire l'objet d'un vote. Si ce fonds de couverture se trouvait au Canada...

**Le président :** Il y a des exemples aux États-Unis.

**M. Burns :** Aux États-Unis, le seuil est encore plus bas. Il est de 5 p. 100 pour le droit de vote.

**Le président :** Cela s'applique encore.

**M. Burns :** Il faudrait que ces actions figurent dans votre rapport et que vous diffusiez un communiqué de presse indiquant que vous avez fait l'acquisition de ces actions.

**Le président :** Nous allons continuer à examiner cette question. Merci à vous deux d'avoir aidé notre comité dans l'examen de ce dossier. Nous connaissons mieux les détails complexes de cette question. Nous ne voulons toutefois pas outrepasser notre mandat. Nous ne voulons pas simplifier à outrance. Nous voulons comprendre de quoi il s'agit. Si nous devons faire des recommandations, nous voulons qu'elles soient acceptables et qu'elles ne nuisent pas au marché, tout en augmentant la transparence et l'efficacité. J'espère que vous suivrez nos travaux.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, January 31, 2007**

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI):*

Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions.

**Thursday, February 1, 2007**

*TSX Group (Toronto Stock Exchange):*

Robert Fotheringham, Vice-President of Trading.

*Alternative Investment Management Association (AIMA):*

Tris Lett, Deputy Chair;

Michael Burns, Legal Counsel.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 31 janvier 2007**

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) :*

Julie Dickson, surintendant intérimaire des institutions financières.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007**

*Groupe TSX (Bourse de Toronto) :*

Robert Fotheringham, vice-président des transactions.

*Alternative Investment Management Association (AIMA) :*

Tris Lett, vice-président;

Michael Burns, conseiller-juridique.



yc11  
B18



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Thursday, February 15, 2007

---

**Issue No. 15**

**Sixth meeting on:**

Issues dealing with interprovincial barriers to trade

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Le jeudi 15 février 2007

---

**Fascicule n° 15**

**Sixième réunion concernant :**

Les obstacles au commerce interprovincial

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| Biron                    | * LeBreton, P.C. |
| Eyton                    | (or Comeau)      |
| Fitzpatrick              | Massicotte       |
| Goldstein                | Meighen          |
| Harb                     | Moore            |
| * Hervieux-Payette, P.C. | Ringuette        |
| (or Tardif)              | Tkachuk          |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Massicotte substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*February 1, 2007*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*February 1, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| Biron                    | * LeBreton, C.P. |
| Eyton                    | (ou Comeau)      |
| Fitzpatrick              | Massicotte       |
| Goldstein                | Meighen          |
| Harb                     | Moore            |
| * Hervieux-Payette, C.P. | Ringuette        |
| (ou Tardif)              | Tkachuk          |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Massicotte est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 1<sup>er</sup> février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 1<sup>er</sup> février 2007*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, February 15, 2007  
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera at 10:55 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen, Moore and Ringuette (9).

*In attendance:* June Dewetering and Philippe Bergevin, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Ordre de Reference adopted by the Senate on May 2, 2006, the committee continued its study on issues dealing with interprovincial barriers to trade. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5*)

**WITNESSES:**

*Vegetable Oil Industry of Canada (VOIC):*

Sean McPhee, President;

Bob Broeska, President, Canadian Oilseed Processors Association (COPA).

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft future agenda.

It was agreed to add more witnesses to the list for the study on hedge funds.

It was agreed that, concerning the study on interprovincial barriers to trade, the dates for travelling to Toronto, Vancouver and Calgary would be March 27, 28 and 29, 2007, but that legislation would take priority and that the trip could be postponed.

The chair informed the members as to the status of the legislation most likely to be referred to the committee. It was agreed that legislation would take priority.

It was agreed that concerning the subject of bankruptcy, members of both parties would consult with their respective caucuses before the committee take any action.

At 11:20 a.m., the committee suspended.

At 11:50 a.m., the committee resumed in public.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 15 février 2007  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 55, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, c.r. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen, Moore et Ringuette (9).

*Aussi présents :* June Dewetering et Philippe Bergevin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 2 mai 2006, le comité poursuit son examen concernant les obstacles au commerce interprovincial. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Industrie de l'huile végétale du Canada (IHVC) :*

Sean McPhee, président;

Bob Broeska, président, Canadian Oilseed Processors Association (COPA).

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine une ébauche de programme pour ses séances à venir.

Il est convenu d'ajouter davantage de témoins à la liste sur l'étude relative aux fonds de couverture.

Il est convenu, en ce qui concerne l'étude sur les obstacles au commerce interprovincial, que les dates de voyage à Toronto, Vancouver et Calgary soient les 27, 28 et 29 mars 2007, mais que les travaux législatifs auront la priorité et que le voyage pourrait être retardé.

Le président informe les membres des mesures législatives les plus susceptibles d'être renvoyées au comité. Il est convenu que celles-ci auront la priorité.

Il est convenu, en ce qui concerne la question relative aux faillites, que les membres des deux partis consulteront leur caucus respectif avant que le comité ne prenne quelque mesure que ce soit.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 50, le comité reprend ses travaux en public.

At 11:55 a.m., Mr. McPhee and Mr. Broeska each made a statement and answered questions.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 11 h 55, MM. McPhee et Broeska font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 15, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 15:50 a.m. to examine and report on issues dealing with interprovincial barriers to trade.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome, colleagues and witnesses. We are delighted to continue our ongoing study of interprovincial barriers. We want to welcome the Canadian public from coast to coast to coast watching by television. I tell witnesses that not only will they be seen across Canada and North America, but also on the Internet worldwide. Their words will thunder across and around the globe.

The committee today continues its examination of the interprovincial and interterritorial trade barriers that exist in Canada and, more particularly, the extent to which these trade barriers, these regulations, limit the growth and profitability of the affected sectors. We will also look at the ability of businesses in affected provinces and territories jointly and with the United States to form economic regions that can only enhance prosperity by enhancing productivity. This committee believes that the topic of internal barriers to trade is critically important as we seek a prosperous and competitive future, not only within Canada but with our colleagues to the south and around the world. The barriers, in our view, often increase costs for businesses and perhaps, ultimately, for the consumer and may lead to inefficiencies that could reduce competitiveness and productivity. We need to focus on specific actions that will enhance productivity and competitiveness and these internal barriers to trade that are harmful in one way or another to achieve this goal. In Canada, we may have free trade with the United States and certainly other free trade agreements, but we still do not have free trade in Canada.

We believe this hearing is important in the context of the government announcements by the Minister of Finance on November 23. The commitments of this new Conservative government, like the former Liberal government, which was on the same wavelength, are intended to pay particular attention and importance to the terms of our study, and that was to foster a stronger Canadian economic union by continuing to engage with the provinces and territories to enhance internal trade and labour mobility and to work with provinces to create a common securities regulator. This latter initiative has long been advocated by this committee.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, jeudi 15 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 50 pour examiner, afin d'en faire rapport, les obstacles au commerce international.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à mes collègues et aux témoins. Nous avons le plaisir de poursuivre notre étude courante des obstacles au commerce interprovincial. Nous souhaitons la bienvenue au public canadien qui peut suivre nos travaux à la télévision, d'un océan à l'autre. Je signale aux témoins qu'ils seront vus non seulement dans toutes les régions du Canada et d'Amérique du Nord, mais également dans le monde entier, sur Internet. Leurs propos seront répercutés dans le monde entier.

Le comité poursuit aujourd'hui son examen des obstacles au commerce interprovincial et interterritorial qui existent au Canada et se demande en particulier si ces obstacles au commerce, ces réglementations, limitent la croissance et la rentabilité des secteurs touchés. Nous examinerons également la possibilité pour les industries des provinces et territoires concernés de créer des régions économiques interprovinciales et interterritoriales et peut-être même transfrontalières avec les États-Unis afin d'accroître la prospérité et d'augmenter la productivité. Notre comité estime que la question des obstacles au commerce intérieur est extrêmement importante au moment où nous cherchons à bâtir un avenir prospère et concurrentiel, non seulement au Canada, mais aussi avec nos homologues au sud du pays et dans le monde entier. À notre avis, les obstacles contribuent souvent à augmenter les coûts d'exploitation des entreprises et, en bout de ligne, ceux des consommateurs et peuvent se traduire par des pratiques non efficaces qui entraînent une diminution de la compétitivité et de la productivité. Nous devons mettre l'accent sur les mesures qui contribueront à augmenter la productivité et la compétitivité et sur les obstacles au commerce intérieur qui nous empêchent d'une manière ou d'une autre d'atteindre ce but. Au Canada, le libre-échange avec les États-Unis est peut-être une réalité, et nous avons également signé des accords avec d'autres pays, mais le libre-échange n'existe pas vraiment à l'intérieur du pays.

Nous pensons que nos travaux sont importants à la lumière des déclarations faites par le ministre des Finances le 23 novembre. Le nouveau gouvernement conservateur est sur la même longueur d'onde que l'ancien gouvernement libéral et il s'est engagé à accorder une attention particulière à l'objet de notre étude qui vise à encourager une union économique canadienne plus forte en continuant à inciter les provinces et territoires à renforcer le commerce intérieur et la mobilité de la main-d'œuvre et à collaborer avec les provinces à la création d'un organe commun de réglementation des valeurs mobilières. Notre comité préconise depuis longtemps cette dernière initiative.



I am delighted today to welcome a new member of this committee, Senator Ringuette from New Brunswick, who replaces Senator Hervieux-Payette. It was because of Senator Hervieux-Payette's great performance in this committee that the leadership saw fit to make her the Leader of the Opposition in the Senate. We have lost her but gained Senator Ringuette. We are delighted. Great things are in store for you, Senator Ringuette. If you do a good job here, I am sure that the party will put you in a higher cast of leadership.

I want to welcome the deputy chairman, Senator Angus. I welcome him because we are at idem on these issues and the importance of the problems we face.

We are pleased to welcome Sean McPhee, President of the Vegetable Oil Industry of Canada, VOIC, and Mr. Bob Broeska, President of the Canadian Oilseed Processors Association, COPA. I understand Mr. McPhee has a brief statement.

**Sean McPhee, President, Vegetable Oil Industry of Canada (VOIC):** The Vegetable Oil Industry of Canada is a vertical trade association comprised of growers, principally canola growers in Western Canada; intermediate processors who crush and refine oil, which is used in a variety of consumer product applications; and our third group at the top of the supply chain, producers of products such as margarine, cooking oil, salad dressing, whipped toppings and a whole variety of principally soy-oil-based and canola-oil-based products.

We have a story to tell you today, and I want to advise you upfront that it is not a pleasant one, chronicling, as it does, a failure of political will. However, there is a positive message here of hope, and I want to ensure it is heard and understood. We at VOIC and, in my previous role as a consultant at Unilever Canada, have done work for governments in this country in terms of creating a body of internal trade law. There is a substantial amount of agreement on internal trade jurisprudence that we have generated. The issue now is that it needs to be put to work.

The inception of VOIC in 2002-03 was due in part to interprovincial trade issues, beginning with efforts to address Quebec's margarine colour regulation in the late 1990s, which I led at the time on behalf of Unilever. However, Quebec margarine colour is part of a bigger picture. These products — blended dairy and vegetable oil spreads and beverages and so-called dairy analog products — are substitutes for traditional dairy products. They meet a variety of consumer demands for healthy products, a

J'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui un nouveau membre au comité, le sénateur Ringuette du Nouveau-Brunswick, qui remplace le sénateur Hervieux-Payette. C'est en raison des services exemplaires qu'elle a rendus à notre comité que le sénateur Hervieux-Payette a été nommée leader de l'opposition au Sénat. Nous l'avons perdue, mais nous avons le plaisir d'accueillir le sénateur Ringuette. Un grand avenir vous attend, madame le sénateur. Et si vous faites bien votre travail ici, je suis sûr que le parti n'hésitera pas à vous accorder un poste plus prestigieux.

Je souhaite la bienvenue au vice-président, le sénateur Angus. Je suis particulièrement heureux de l'accueillir, étant donné que nous partageons le même point de vue sur ces questions et quant à l'importance des problèmes sur lesquels nous nous penchons.

Nous avons le plaisir d'accueillir Sean McPhee, président de l'Industrie de l'huile végétale du Canada, IHVC, et M. Bob Broeska, président de la Canadian Oilseed Processors Association, COPA. Je crois que M. McPhee va nous présenter un bref exposé.

**Sean McPhee, président, Industrie de l'huile végétale du Canada (IHVC):** L'Industrie de l'huile végétale du Canada est une association commerciale verticale regroupant des cultivateurs, surtout des cultivateurs de canola de l'Ouest du Canada; des transformateurs intermédiaires qui triturent et raffinent l'huile entrant dans la composition de divers produits de consommation; et notre troisième groupe, au sommet de la chaîne d'approvisionnement, réunit les producteurs de produits de consommation tels que la margarine, l'huile de cuisson, les sauces à salade, les nappages fouettés et toute une gamme de produits essentiellement à base d'huile de soya et d'huile de canola.

Aujourd'hui, nous avons des nouvelles à vous apporter et je peux vous dire d'entrée de jeu qu'elles ne sont pas très bonnes, puisqu'elles font le constat d'un manque de volonté politique. Toutefois, il y a un message positif d'espoir et je veux m'assurer que ce message soit entendu et compris. Les membres de l'IHVC et moi-même, avant que j'occupe mes fonctions actuelles et lorsque j'étais consultant pour Unilever Canada, avons collaboré avec les gouvernements du pays en vue de créer un ensemble de lois favorables au commerce intérieur. Nous sommes parvenus à obtenir un consensus important sur la jurisprudence en matière de commerce intérieur. Il convient maintenant d'appliquer cette jurisprudence.

L'IHVC a vu le jour en 2002-2003, en partie en réaction à des problèmes de commerce interprovincial, notamment les efforts concernant la réglementation de la couleur de la margarine au Québec, à la fin des années 1990, action que j'avais dirigée à l'époque au nom d'Unilever. Cependant, il faut remplacer la question de la couleur de la margarine au Québec dans un contexte plus large. Ces produits — tartinades et boissons qui sont un mélange de produits laitiers et d'huile végétale et les

demand among many Canadians who are lactose intolerant or dairy intolerant, which we estimate to be 20 per cent of the population.

In the material that I distributed to you yesterday, the first appendix gives you a visual indication of the different regulations from province to province that make it almost impossible for a national manufacturer to put these products on the marketplace. If you look at the chart in Appendix 1, you will note that some provinces allow the manufacture and sale of these products and some do not; some allow them only through ministerial exemption; and others specifically disallow them. Generally speaking, there is a difference in range of approaches to enforcement. Some regulations are actively enforced, and others are not. Overlaying all these provincial regulations related to these products are federal regulations, particularly those in the Food and Drugs Act administered by Health Canada.

The problem articulated in an Agriculture Canada memo at about the same time I am referring to, in the late 1990s, is that these differing provincial regulations prevent firms that process these products from being fully competitive because the economies of scale simply do not exist.

With that background, I want to focus practically on our experience in attempting to use the Agreement on Internal Trade, AIT, to address these three trade barriers. I will give you examples of three that I have been personally involved in, two of which have been done under the aegis of the Vegetable Oil Industry of Canada.

First, going back to margarine colour, we approached Quebec in advance of the September 1, 1997 deadline for them to repeal the colour regulation. They tabled draft legislation and then simply withdrew it. We subsequently went to Ontario, requesting that they take forward a challenge under the dispute resolution proceedings of the Agreement on Internal Trade. It took five years before the sectoral and chapter 17 consultations were completed in that challenge. In those five years, changes of ministers in both Ontario and Quebec brought the process back to square one after whatever little progress was made. One minister, at the request of Ontario dairy farmers, refused to move the file forward even though the Harris provincial government had already committed to do so. On the Quebec side, there was no intent or consistency in terms of achieving the objectives of the consultation.

In April 2002, Ontario and Quebec agreed to proceed to a dispute resolution panel and jointly requested the internal trade secretariat to initiate the process. Following Ontario's panel submission in September 2002, Quebec advised the secretariat that regardless of its AIT obligation and its commitment to

produits qualifiés d'analogues aux produits laitiers — sont des succédanés des produits laitiers traditionnels. Ils répondent à une demande diversifiée de produits de consommation sains, une demande émanant de nombreux Canadiens qui souffrent d'une intolérance au lactose et aux produits laitiers, tranche de la population que nous estimons à 20 p. 100.

Dans la documentation que je vous ai donnée hier, la première annexe fait un tour d'horizon des différents règlements qui, province par province, rendent pratiquement impossible pour un fabricant national de proposer ces produits sur le marché. Si vous vous reportez au tableau de l'annexe 1, vous remarquerez que seulement certaines provinces autorisent la fabrication et la vente de ces produits; certaines d'entre elles ne les autorisent que par dispense ministérielle; d'autres encore les interdisent expressément. De manière générale, le degré d'application des règlements varie considérablement. Certains règlements sont activement appliqués alors que d'autres ne le sont pas. À tous les règlements provinciaux s'appliquant à ces produits viennent s'ajouter les règlements fédéraux, en particulier les règlements découlant de la Loi sur les aliments et drogues administrés par Santé Canada.

Le problème exposé dans un document d'Agriculture Canada à peu près au moment dont je parle, soit la fin des années 1990, est que ces règlements provinciaux non uniformes empêchent les entreprises qui fabriquent ces produits d'atteindre un niveau concurrentiel optimal, tout simplement parce qu'il leur est impossible de réaliser des économies d'échelle.

Après avoir exposé le contexte, j'ai l'intention d'examiner de manière pratique notre tentative d'utiliser l'Accord sur le commerce intérieur, l'ACI, pour nous attaquer à ces trois obstacles au commerce. Je vais vous donner des exemples de trois obstacles auxquels je m'intéresse personnellement, dont deux au nom de l'Industrie de l'huile végétale du Canada.

Tout d'abord, pour revenir à la margarine, nous avons communiqué avec le Québec avant la date limite du 1<sup>er</sup> septembre 1997 fixée pour l'abrogation du règlement concernant la couleur de la margarine. Le gouvernement québécois a présenté un projet de loi et l'a tout simplement retiré par la suite. Nous nous sommes alors adressés à l'Ontario pour lui demander de contester cette décision par l'intermédiaire du processus de résolution de différends prévu par l'Accord sur le commerce intérieur. Les consultations sectorielles et en vertu du chapitre 17 ont duré cinq ans. Au cours de ces cinq années, les changements de ministres en Ontario et au Québec ont ramené le processus au point de départ, annulant les modestes progrès qui avaient été accomplis. À la demande des producteurs de lait de l'Ontario, un ministre avait refusé de débloquent le dossier, même si le gouvernement Harris s'était déjà engagé à le faire. Du côté québécois, on ne relevait aucune intention d'atteindre les objectifs de la consultation ni aucune cohérence à ce sujet.

En avril 2002, l'Ontario et le Québec ont accepté de se présenter devant un groupe spécial de règlement des différends et ont conjointement demandé au secrétariat du commerce intérieur de lancer le processus. L'Ontario ayant déposé sa présentation au groupe spécial en septembre 2002, le Québec fit savoir au

Ontario, it would not make a panel submission and would not appoint a panellist. That was the end of round one: five years, no result and no recourse. The vegetable oil industry's losses due to Quebec's margarine colour regulation, estimated at about \$20 million annually, would continue.

At about the same time, Ontario took tentative steps to repeal the Edible Oil Products Act, EOPA, legislation that prohibits the products that I outlined at the beginning. B.C. and Alberta challenged Ontario on this matter at the request of the Vegetable Oil Industry of Canada. The outcome was that the panel, in its ruling, advised Ontario to repeal the Edible Oil Products Act, which the province did.

The panel also advised Ontario not to replicate the trade restrictions in the EOPA. The Government of Ontario, specifically the Minister of Agriculture, circulated a letter, which I included in the package before you, indicating that he would not do that. What the Ontario government did on the very day that they repealed the Edible Oil Product Act, was make amendments to the Ontario Milk Act, which simply replicated most of the restrictions under EOPA. Ontario was questioned directly at the panel hearing as to whether they intended to replicate those restrictions under the Ontario Milk Act. A representative denied it but the Ontario government went ahead and did it anyway.

The third trade barrier was round two of the Quebec margarine colour challenge. This time, Manitoba, Alberta and Saskatchewan challenged Quebec. Quebec agreed to play ball this time. We went to a panel. The panel found unambiguously in favour of the Western provinces, finding that the colour regulation has "impaired and caused injury to margarine producers and their upstream suppliers" and that "Quebec repeal the measure forthwith, and in any event, no later than September 1, 2005." A few days before that deadline, in my capacity as President of VOIC, I received a letter from the Quebec Minister of Agriculture in which he said:

... the Quebec government gives importance to the panel report, and is presently reviewing it. In the meantime, the margarine colour restriction remains in force and the Quebec government is ensuring its application. We will inform the industry, when appropriate, of the government's decision concerning the expert Panel's recommendations.

That was one and a half years ago: they must still be reviewing the panel's decision because the regulation remains in place.

secrétariat qu'en dépit de ses obligations découlant de l'ACI et de son engagement à l'égard de l'Ontario, il ne ferait pas de présentation au groupe spécial et ne présenterait pas d'experts. Au bout de cinq ans, la première série de négociations s'achevait sans résultat et sans recours. À cause du règlement québécois sur la couleur de la margarine, l'industrie de l'huile végétale allait continuer à essuyer des pertes d'environ 20 millions de dollars chaque année.

À peu près à la même époque, l'Ontario prit des mesures provisoires en vue d'abroger la Loi sur les produits oléagineux comestibles, la LPOC, loi qui interdit les produits dont j'ai parlé au début. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont contesté la décision de l'Ontario dans ce domaine, à la demande de l'Industrie de l'huile végétale du Canada. Dans sa décision, le groupe spécial a conseillé à l'Ontario d'abroger la Loi sur les produits oléagineux comestibles, et la province a obtempéré.

Le groupe spécial a également conseillé à l'Ontario de ne pas adopter d'autres mesures commerciales restrictives analogues à celles de la LPOC. Le gouvernement de l'Ontario, et en particulier le ministre de l'Agriculture, a fait circuler une lettre, qui est incluse dans la documentation que vous avez devant vous, indiquant qu'il ne prendrait pas de telles mesures. Le jour même de l'abrogation de la Loi sur les produits oléagineux comestibles, le gouvernement de l'Ontario a apporté des amendements à la Loi sur le lait, reprenant tout simplement la plupart des mesures restrictives contenues dans la LPOC. Au cours des audiences du groupe spécial, on avait demandé au représentant de l'Ontario si son gouvernement avait l'intention de restaurer ces mesures restrictives en vertu de la Loi sur le lait. Le représentant de l'Ontario avait affirmé que ce ne serait pas le cas et pourtant, son gouvernement l'a fait quand même.

Le troisième obstacle au commerce s'est manifesté lors de la deuxième série de contestations du règlement québécois sur la couleur de la margarine. Cette fois, ce sont le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan qui ont contesté ce règlement québécois. Le Québec a accepté de participer et s'est présenté devant le groupe spécial. Le groupe spécial s'est prononcé sans ambiguïté en faveur des provinces de l'Ouest, affirmant que « la mesure du Québec porte atteinte ou cause un préjudice aux fabricants de margarine ainsi qu'à leurs fournisseurs en amont » et demandant « Que le Québec abroge la mesure sans délai, et, en tout état de cause, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2005 ». Quelques jours avant cette échéance, j'ai reçu, en ma qualité de président de l'IHVC, une lettre du ministre de l'Agriculture du Québec dans laquelle il écrivait ceci :

[...] la décision du groupe spécial est importante pour le gouvernement du Québec qui procède actuellement à son examen. Pendant ce temps, la mesure concernant la margarine colorée demeure en vigueur et le gouvernement du Québec assure son application. Au moment approprié, nous informerons l'industrie de la décision du gouvernement concernant les recommandations du groupe spécial.

J'ai reçu cette lettre il y a un an et demi : ils doivent être toujours en train d'examiner la décision du groupe spécial, puisque le règlement est encore en place.



These three examples are of politicians, frankly, not doing what they committed to do when they signed the Agreement on Internal Trade. There are direct costs to my industry. We estimate the cost of the margarine colour regulation to growers, to processors and to consumer product companies at about \$200 million to date since the date when Quebec should have repealed the regulation.

Economic cost is not the only issue. In terms of the products I outlined at the outset, we cannot sell many of them on the market. Health Canada's newly revised *Canada Food Guide* acknowledges the nutritional value of these products by opening up the previous Milk Product food group to the new Milk and Alternatives food group. Unfortunately, other than fortified soy beverage, we are hard-pressed to find many alternatives in the grocery store because they are not on the market as a result of the regulatory disparity outlined in the table I referred you to.

I will conclude with some observations. I will say the following as bluntly as I can. The two largest provinces in Confederation have let Canadians down in terms of our collective desire to achieve a unified internal economy, by making a mockery of the Agreement on Internal Trade. The federal government has been invisible throughout the process I have outlined in terms of all three panel reports. To our request that they intervene in the dispute on the Edible Oil Product Act, because of the finding of the Federal/Provincial/Territorial Agri-Food Inspection Committee that the federal government should be regulating and the provinces should de-regulate, we were told by the federal government that their intervention "would not be helpful." It is also clear to me that Canada's electoral riding distribution favouring rural over urban constituencies appears to have given primary producer lobbies an inordinate sway over government policy at the expense of downstream processing and consumer interests.

Section 121 of the Constitution should be interpreted to include non-tariff barriers. Responsibility for the AIT within government is unclear. More than once, we were advised by the Ontario minister responsible for internal trade that the Minister of Agriculture held the file. On other occasions, we were told by the agriculture minister that the minister of internal trade held the file.

The Agreement on Internal Trade is for Canadians, whether they are individuals or private sector firms, and yet they have no recourse should governments fail in the administration of the agreement. As a result of two panel reports on margarine colour and the EOPA, a substantial amount of AIT jurisprudence has been generated that, if acted upon, would significantly help

Voilà trois exemples de politiciens qui, franchement, se soustraient aux responsabilités qu'ils ont acceptées lorsqu'ils ont signé l'Accord sur le commerce intérieur. Mon industrie en subit des préjudices directs. Nous estimons que le règlement sur la couleur de la margarine a coûté environ 200 millions de dollars jusqu'à présent aux cultivateurs, transformateurs et fabricants de produits de consommation depuis que le Québec aurait dû abroger son règlement.

Le coût économique n'est pas le seul problème. Beaucoup de produits que j'ai mentionnés au début de mon exposé, ne peuvent être commercialisés. Le nouveau *Guide alimentaire canadien*, publié par Santé Canada, reconnaît la valeur nutritive de ces produits en ouvrant au nouveau groupe de produits alimentaires laitiers et produits de remplacement une catégorie antérieurement réservée aux produits laitiers. Malheureusement, à part des boissons au soya riches en vitamines, il est bien difficile de trouver d'autres produits de remplacement dans les magasins d'alimentation puisque de tels produits ne sont pas commercialisés en raison de l'anomalie réglementaire notée dans le tableau I que je vous ai présenté.

Pour terminer, je vais vous présenter quelques observations que je vais formuler de la manière la plus directe possible. En bafouant l'Accord sur le commerce intérieur, les deux plus grandes provinces de la Confédération ont trahi la population canadienne dans son désir collectif de bâtir une économie intérieure unifiée. Le gouvernement fédéral ne s'est absolument pas impliqué tout au long du processus des trois rapports du groupe spécial dont j'ai parlé. Lorsque nous avons demandé au gouvernement fédéral d'intervenir dans le différend relatif à la Loi sur les produits oléagineux comestibles, étant donné que le Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection agroalimentaire avait conclu que le gouvernement fédéral devrait imposer sa réglementation et que les provinces devraient éliminer la leur, le gouvernement fédéral nous a répondu que son intervention « ne serait pas utile ». Il est clair pour moi que le découpage des circonscriptions électorales favorise les régions rurales par rapport aux régions urbaines du Canada, donnant ainsi aux groupes de pression des producteurs primaires une influence démesurée sur la politique gouvernementale, aux dépens des entreprises de traitement en aval et des intérêts des consommateurs.

Il faudrait interpréter l'article 121 de la Constitution comme incluant les barrières non tarifaires. La responsabilité de l'ACI au sein du gouvernement est mal définie. A plusieurs reprises, le ministre ontarien chargé du commerce intérieur nous a affirmé que le ministre de l'Agriculture était responsable de ce dossier. A d'autres occasions, le ministre de l'Agriculture nous a dit que c'était son collègue qui était chargé de ces affaires.

L'Accord sur le commerce intérieur a été conclu pour les Canadiens, aussi bien les particuliers que les entreprises du secteur privé et pourtant, ils n'ont aucun recours si les gouvernements manquent à leurs responsabilités dans l'administration de l'accord. Les deux rapports du groupe spécial sur la margarine colorée et la LPOC ont eu pour conséquence d'assembler une

advance the cause of creating a national economy; and I know that the committee is interested in the national economy.

In short, the Vegetable Oil Industry of Canada has been through two AIT dispute resolution processes. The outcome of one has been completely ignored and the outcome of the second one has been ignored in part. The agreement needs to be significantly strengthened with appropriate remedies when parties are out of compliance.

Mr. Broeska will have a comment regarding international trade.

**Bob Broeska, President, Canadian Oilseed Processors Association (COPA), Vegetable Oil Industry of Canada (VOIC):** Thank you. Our industry purchases canola and soy beans from farmers directly and processes them into 5 million tonnes of vegetable oil and protein meal annually in Canada. The industry is worth \$6 billion to the Canadian farm economy and to the Canadian economy in general.

Mr. McPhee has spoken to the details of the Agreement on Internal Trade. I have served as a member of the minister's trade advisory committee through the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the Uruguay round of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, and now as a member on the minister's trade advisory committee on the Doha Round. In that time period, we believe that we have had some major accomplishments. We have achieved access to the U.S. marketplace for Canadian oilseed processors and Canadian farmers, and access to the growing and mighty China marketplace through trade and tariff barrier reductions during the Uruguay round of GATT. Now, we are looking to achieve greater access to Asian, Middle East and South American markets in the Doha Round.

During that time, our industry has gained major access to some marketplaces and yet during that same time frame, we have been unable to achieve free market access for our products across Canada. Despite our efforts and substantial investment in time and manpower, the political will does not seem to exist to do in the Canadian marketplace what we want to achieve internationally.

We believe there are substantial gains to be made in the domestic marketplace not only for our industry but also for those who resist change. My other job is to serve as President of the International Association of Seed Crushers. I have had the opportunity to see firsthand how market liberalization globally is embracing change. Vegetable oil products and dairy products are marketed together internationally in many circumstances. The changing nutritional measures and consumer values have enabled

abondante jurisprudence relative à l'ACI qui nous permettrait de progresser de manière significative dans la construction d'une économie nationale; et je sais que votre comité s'intéresse à l'économie nationale.

Brièvement, l'Industrie de l'huile végétale du Canada a participé à deux processus de résolution de différends de l'ACI. Les recommandations du premier sont restées totalement lettre morte et celles du second ont été partiellement appliquées. Il est impératif de renforcer considérablement l'accord afin de prévoir les recours appropriés lorsque certaines parties sont en infraction.

M. Broeska va vous présenter un commentaire concernant le commerce international.

**Bob Broeska, président, Canadian Oilseed Processors Association (COPA), Industrie de l'huile végétale du Canada (IHVC) :** Merci. Notre industrie achète directement des graines de canola et de soya aux cultivateurs et les transforme pour produire cinq millions de tonnes d'huile végétale et de tourteaux de protéines chaque année au Canada. L'industrie représente 6 milliards de dollars dans l'économie agricole canadienne et l'économie canadienne en général.

M. McPhee a commenté certains détails de l'Accord sur le commerce intérieur. Quant à moi, j'ai été membre du comité consultatif du ministre sur le commerce dans le cadre des discussions relatives à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de l'Uruguay Round sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT, et maintenant, je suis membre du comité consultatif du ministre sur le commerce, dans le cadre du cycle de négociations de Doha. Au cours de ces diverses négociations, nous estimons avoir accompli des progrès importants. Nous avons obtenu l'accès au marché américain pour les agriculteurs canadiens et les transformateurs canadiens de graines oléagineuses, et l'accès à l'immense marché chinois en pleine expansion grâce aux réductions des barrières commerciales et tarifaires lors de l'Uruguay Round sous l'égide du GATT. Désormais, nous cherchons à obtenir un meilleur accès aux marchés d'Asie, du Moyen-Orient et d'Amérique du Sud grâce au Programme de Doha.

Pendant ce temps, notre industrie a gagné un accès important à certains marchés et pourtant, dans le même temps, nous avons été incapables d'obtenir la libre distribution de nos produits dans les diverses régions du Canada. En dépit de nos efforts et d'importants investissements en temps et en main-d'œuvre, il semble que la volonté politique soit absente pour obtenir sur le marché canadien ce que nous souhaitons réaliser sur le marché international.

Nous pensons que le marché intérieur canadien peut offrir des avantages substantiels, non seulement à notre industrie, mais également à ceux qui résistent au changement. Je suis également président de l'Association internationale des transformateurs de graines oléagineuses. J'ai eu l'occasion de constater par moi-même combien la libéralisation des marchés provoque des changements dans le monde entier. Il arrive très souvent que des produits d'huile végétale et des produits laitiers soient

both to exist simultaneously and in complementary situations for the benefit of both.

We believe that kind of growth should be enabled through our Agreement on Internal Trade within Canada. We are here to urge senators to consider what might be done to the AIT to allow industry better access to its domestic commercial marketplace.

**The Chairman:** Could you tell us about the size of the industry? You have indicated the quantum for producers but can you break it down for producers, manufacturers and consumer products? What is the size of the industry as a whole and how many people does it employ?

**Mr. McPhee:** The industry is in excess of \$10 billion annually to the gross domestic product. I believe that growers contribute about \$2 billion to \$3 billion. I need to confirm these numbers for the committee because I do not have them with me.

**The Chairman:** You can give us approximate numbers now and you can verify and correct them for us later. We want to understand how much this industry affects which segments of the economy, compared to those that might be prejudiced by the growth of this segment. I think it is a question of looking at the macro numbers.

**Mr. Broeska:** There are in excess of 200,000 canola seed growers in Western Canada and 25,000 growers of soybeans in Southern Ontario. That grassroots level of the industry produces those oilseeds that move through the crushing industry. The crushing plants that buy that seed from the farmers are located in Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta. Ten plants buy 5 million tonnes of soybeans and canola from farmers and process it into vegetable oil and protein meal. The plants sell the vegetable oil to refineries or process it through their own refineries. Those refineries are located in Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta. The oilseed processing industry itself is worth about \$6 billion per year to the Canadian economy: \$3 billion worth of value added and processing value that they turn back to farmers through seed purchases, and \$3 billion worth of trade, either import replacement or export earnings.

**Senator Massicotte:** My question is with regard to coloured margarine. Is the annual cost of that loss, \$20 million?

**Mr. Broeska:** Yes: We have estimated, based on market share that we look at in similar market jurisdictions, that in the Quebec marketplace alone the lost market sales are worth about \$20 million a year.

commercialisés ensemble sur les marchés internationaux. L'évolution des principes de nutrition et des valeurs des consommateurs permet aux deux produits de coexister et de se compléter, de manière avantageuse pour l'un et pour l'autre.

Nous sommes convaincus que l'Accord sur le commerce intérieur devrait permettre ce type de croissance au Canada. Nous sommes ici pour encourager les sénateurs à réfléchir aux changements que l'on pourrait apporter à l'ACI pour que l'industrie ait un meilleur accès au marché commercial intérieur.

**Le président :** Pourriez-vous nous donner une idée de la taille de l'industrie? Vous nous avez indiqué le nombre de producteurs, mais pourriez-vous nous indiquer comment ce nombre se répartit en producteurs, transformateurs et fabricants de produits de consommation? Quelle est la taille de l'industrie dans son ensemble et combien de personnes emploie-t-elle?

**M. McPhee :** L'industrie représente chaque année plus de 10 milliards de dollars du produit intérieur brut. Je crois que les cultivateurs représentent environ 2 milliards à 3 milliards de dollars. Il me faudra confirmer ces chiffres pour le comité, puisque je ne les ai pas avec moi.

**Le président :** Vous pouvez nous donner une idée approximative, vérifier vos chiffres par la suite et nous les faire parvenir. Nous voulons savoir quels sont les segments de l'économie que cette industrie touche et à quel degré, afin de pouvoir comparer avec les secteurs qui risquent de se ressentir de la croissance de ce segment. À mon avis, c'est une question de macrodonnées.

**M. Broeska :** On compte plus de 200 000 cultivateurs de canola dans l'Ouest canadien et 25 000 cultivateurs de soya dans le Sud de l'Ontario. Ce secteur de base de l'industrie produit les graines oléagineuses qui alimentent l'industrie de la trituration. Les usines de trituration qui achètent ces graines auprès des cultivateurs sont situées en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Dix usines achètent cinq millions de tonnes de graines de soya et de canola auprès des cultivateurs et les transforment en huile végétale et en tourteaux de protéines. Ces usines vendent l'huile végétale à des raffineries ou la transforment elles-mêmes dans leurs propres raffineries. Il y a des raffineries au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. L'industrie de transformation des graines oléagineuses elle-même produit un volume annuel d'environ 6 milliards de dollars dans l'économie canadienne : 3 milliards de dollars de valeur ajoutée et de valeur de transformation que l'industrie retourne aux cultivateurs lors des achats de graines et 3 milliards de dollars en valeur commerciale, soit par remplacement des importations, soit par les recettes à l'exportation.

**Le sénateur Massicotte :** Ma question se rapporte à la margarine colorée. Le coût annuel que représente cette perte est-il de 20 millions de dollars?

**M. Broeska :** Oui : Nous avons estimé, en comparant cette part de marché à d'autres situations de marché analogues, que la part de marché perdue au Québec se chiffre à environ 20 millions de dollars par an.



**Mr. McPhee:** To illustrate that point, the market share of margarine of the combined butter-margarine market in Canada is about 78 per cent, and in Quebec it is about 58 per cent. The only thing we can attribute that difference in market share to is the colour of margarine. The regulation is obviously designed to make butter a more appealing colour than margarine.

In addition to the lost economic opportunity due to that difference in market share, there is the cost of compliance. A national manufacturer must run separate production lines and maintain separate inventories and separate distribution systems. The largest national margarine manufacturer estimates that separation cost at \$1.2 million a year. When the two are added together, the difference is about \$20 million annually.

**Senator Massicotte:** You said that lost sales are worth \$20 million. You said that in the other provinces 78 per cent of the market buys margarine while in Quebec 58 per cent buys margarine, and the difference is because of the colour of the margarine. Is that correct?

**Mr. McPhee:** Yes: That \$20 million includes the compliance costs, which are about \$3 million of that.

**Senator Massicotte:** Have you conducted consumer studies in Quebec that indicate that people there find the fact that margarine is not coloured yellow to be a negative?

**Mr. McPhee:** Yes: We did public opinion polling when this issue first arose. We used a professional pollster who took a large sample and found that 70 per cent of Quebec consumers wanted the government to repeal the regulation and wanted yellow margarine available on the grocery store shelf.

**Senator Massicotte:** I agree with that observation. Everyone wants more consumer choice. However, I was trying to determine whether it is factual to say that the 12 per cent differential relates to the colour of margarine. Is there any support for the argument that more yellow margarine would increase sales by 12 per cent?

**Mr. McPhee:** It is not impossible to prove a direct cause-and-effect relationship, but we have looked at the different market share status in Quebec and the factors available in that kind of analysis compared to the rest of the country. The main factor is the appearance of the product.

**Senator Angus:** Are the Vegetable Oil Industry of Canada and the Canadian Oilseed Processors Association two separate industries?

**Mr. Broeska:** The Canadian Oilseed Processors Association, which I represent, is an association of companies that purchase canola seed and soybeans directly from farmers and crush that seed to manufacture vegetable oil and protein meal. These companies have plants located all across Canadian and ship that oil and meal both to the domestic marketplace and the export

**M. McPhee :** Pour illustrer ce point, précisons que la part de marché qu'occupe la margarine dans le marché combiné du beurre et de la margarine au Canada est d'environ 78 p. 100, alors qu'au Québec, elle se chiffre à environ 58 p. 100. La couleur de la margarine est le seul élément auquel on peut attribuer cette différence. Il est clair que le règlement québécois vise à donner au beurre une couleur plus attrayante qu'à la margarine.

À ces occasions économiques manquées en raison de la part de marché moins grande qu'occupe l'industrie vient s'ajouter le coût d'observation de la réglementation. Un fabricant national doit séparer ses chaînes de fabrication, conserver des stocks distincts et exploiter des systèmes de distribution distincts. Le plus grand fabricant national de margarine estime à 1,2 million de dollars par an le coût de cette exploitation séparée. Lorsqu'on ajoute les deux chiffres, la différence est d'environ 20 millions de dollars par année.

**Le sénateur Massicotte :** Vous dites que le manque à gagner est d'environ 20 millions de dollars. Vous affirmez que dans les autres provinces, 78 p. 100 des consommateurs achètent de la margarine, alors qu'au Québec, le pourcentage n'est que de 58 p. 100 et vous attribuez cette différence à la couleur de la margarine. Ai-je bien compris?

**M. McPhee :** Tout à fait : Ces 20 millions de dollars comprennent les coûts d'observation de la réglementation qui représentent environ 3 millions de dollars.

**Le sénateur Massicotte :** Avez-vous effectué des études sur la consommation au Québec qui révèlent que les consommateurs n'apprécient pas que la margarine ne soit pas colorée en jaune?

**M. McPhee :** Oui. Lorsque le problème s'est présenté, nous avons effectué un sondage d'opinion publique. Nous avons fait appel à un enquêteur professionnel qui a procédé à un sondage auprès d'un vaste échantillon de répondants. Les résultats du sondage ont révélé que 70 p. 100 des consommateurs québécois souhaitaient que le gouvernement abroge le règlement afin de pouvoir acheter de la margarine jaune à l'épicerie.

**Le sénateur Massicotte :** Je comprends cette observation. Tous les consommateurs veulent avoir plus de choix. Cependant, j'essayais de savoir si la différence de 12 p. 100 est due à la couleur de la margarine. Peut-on en déduire qu'une margarine plus jaune contribuerait à augmenter les ventes de 12 p. 100?

**M. McPhee :** Il n'est pas impossible de prouver un lien direct de cause à effet, mais nous nous sommes intéressés à la position différente sur le marché au Québec et aux facteurs révélés par ce type d'analyse par comparaison au reste du pays. L'apparence du produit est le facteur principal.

**Le sénateur Angus :** L'Industrie de l'huile végétale du Canada et la Canadian Oilseed Processors Association sont-elles deux entités distinctes?

**M. Broeska :** La Canadian Oilseed Processors Association que je représente est un regroupement d'entreprises qui achètent les graines de canola et les graines de soya directement auprès des cultivateurs et qui triturent ces graines afin de fabriquer de l'huile végétale et des tourteaux de protéines. Ces entreprises ont des usines un peu partout au Canada et expédient cette huile et ces

marketplace. The Canadian Oilseed Processors Association is a member of this ad hoc advocacy group called the Vegetable Oil Industry of Canada.

**Senator Angus:** They are interrelated. The members of your association are also members of VOIC, which is an advocacy group for the industry?

**Mr. Broeska:** That is right.

**Senator Angus:** Who are the members of your group?

**Mr. McPhee:** Our members are the Canadian Canola Growers Association, which represents canola growers principally in Western Canada; the Canadian Oilseed Processors Association, whose member companies are Archer Daniels Midland Company, Bunge Canada, Cargill and Canbra Foods. Other members are Loders Croklaan, Unilever Canada and Rich Products Corporation.

**Senator Angus:** Mr. McPhee, I was interested in your remarks about the work you have done in developing a body of jurisprudence supporting free internal trade. Have any of the decided cases involved section 121?

**Mr. McPhee:** No, they have not. The observation has been made, and comment has been made on numerous occasions, that section 121 has not been effectively utilized and overseen by the federal government since 1867, and that we are left with the result of that, which is that the provinces regulate without national consistency. In the three experiences that I outlined, the federal government has been a non-player.

**Senator Angus:** Have there been a significant number of internal tariff barriers that should be banned by section 121?

**Mr. McPhee:** There have been in my view, yes.

**The Chairman:** For our viewing audience, Senator Angus is referring to section 121 of the Constitution Act, 1867, which reads:

All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces.

The section is essentially a free trade provision that mandates that products produced in one province can be bought and sold in another province without additional cost.

**Mr. McPhee:** That is my understanding, yes.

**Senator Angus:** Most members of the committee have a legal background, and the wording looks clear to us. It has not been invoked. In your view, should it prohibit these tariffs?

**Mr. McPhee:** I am not a lawyer, although I have had much exposure to lawyers.

tourteaux vers des marchés intérieurs et des marchés d'exportation. La Canadian Oilseed Processors Association est membre du groupe spécial d'intervention intitulé Industrie de l'huile végétale du Canada.

**Le sénateur Angus :** Il existe donc un lien entre les deux. Les membres de votre association sont-ils aussi membres de l'IHVC, qui est un groupe d'intervention de l'industrie?

**M. Broeska :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Qui sont les membres de votre groupe?

**M. McPhee :** Nous comptons parmi nos membres la Canadian Canola Growers Association qui représente les cultivateurs de canola, surtout dans l'Ouest du Canada; la Canadian Oilseed Processors Association dont les sociétés membres sont la société Archer Daniels Midland Company, Bunge Canada, Cargill et Canbra Foods. Les autres membres sont Loders Croklaan, Unilever Canada et la Rich Products Corporation.

**Le sénateur Angus :** Monsieur McPhee, j'ai été intéressé par vos remarques au sujet des travaux que vous avez faits en vue de constituer une jurisprudence en faveur du libre-échange intérieur. L'article 121 a-t-il été invoqué dans certaines des causes?

**M. McPhee :** Non. Cependant, cette anomalie a été notée et on a fait remarquer à plusieurs reprises que l'article 121 n'avait pas été utilisé efficacement et que cette omission de la part du gouvernement fédéral depuis 1867 a eu pour résultat que les provinces adoptent des règlements qui ne sont pas cohérents sur le plan national. Dans le cas des trois expériences que j'ai relatées, le gouvernement fédéral n'est pas intervenu.

**Le sénateur Angus :** Est-ce qu'il y a beaucoup de barrières tarifaires intérieures qui devraient être interdites en vertu de l'article 121?

**M. McPhee :** À mon avis, oui.

**Le président :** Je précise, à l'intention des personnes qui nous regardent, que le sénateur Angus fait allusion à l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui se lit comme suit :

Tous les articles du cru, en provenance d'une province ou qui y sont produits ou fabriqués, seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

Cet article est essentiellement une mesure de libre-échange disposant que les articles produits dans une province puissent être achetés et vendus dans une autre province sans coût supplémentaire.

**M. McPhee :** C'est aussi mon interprétation.

**Le sénateur Angus :** La plupart des membres du comité ont une formation juridique et le texte nous paraît clair. Il n'a pas été invoqué. À votre avis, est-ce que cet article devrait s'opposer aux tarifs?

**M. McPhee :** Je ne suis pas un avocat mais j'ai souvent été en contact avec des avocats.

I also was involved in Unilever Canada's court challenge, which went to the Supreme Court of Canada. We triggered that challenge by importing yellow-coloured margarine into Quebec, in direct violation of the law.

While the justice of the superior court agreed with our arguments, he did not find that our argument regarding the Agreement on Internal Trade was sufficiently embedded in Quebec law.

The Quebec Court of Appeal upheld that view and the Supreme Court of Canada upheld the view, noting that provinces, under the Constitution, have the scope to regulate, in the manner that Quebec regulates margarine colour in Quebec, and that is the legal answer given by the Supreme Court of Canada.

**Senator Angus:** Was it unanimous?

**Mr. McPhee:** It was a bench decision.

**The Chairman:** What year was that decision?

**Mr. McPhee:** It was last year.

**Senator Angus:** That was the Supreme Court decision?

**Mr. McPhee:** Yes.

**Senator Angus:** It was a bench decision; no reasoning was given?

**Senator Goldstein:** Yes, there were reasons.

**Mr. McPhee:** I want to make an important point here: I do not think it was terribly surprising in many ways that the decision was reached. As I understand the debate on section 121, from my reading of commentators on it, the decision was hardly surprising. The point is, the provinces and the federal government have signed the Agreement on Internal Trade and they have explicitly said they will legislate and regulate in a manner that is consistent with their undertakings in the Agreement on Internal Trade. They have not done that. That was the whole point. They were to restrain themselves through their commitment to the agreement analogous to international trade. They signed the agreement and said they will regulate in a manner consistent with the convictions and obligations they have committed themselves to.

**Senator Angus:** Was the litigation an interpretation of the Agreement on Internal Trade rather than of the Constitution? It sounds like it. It sounds like they skirted that issue.

We have already made a little note here to bring in constitutional experts to advise the committee on section 121. You alluded to other principles of internal trade jurisprudence that evolved over the years. Can you give us a couple of those principles, please?

J'ai aussi pris part à la contestation juridique d'Unilever Canada qui a été entendue par la Cour suprême du Canada. Nous avions provoqué cette contestation en important de la margarine colorée au Québec, en infraction directe avec la loi.

Le juge de la cour supérieure avait accepté nos arguments, mais il avait jugé que notre argument concernant l'Accord sur le commerce intérieur ne s'appuyait pas suffisamment sur la loi québécoise.

La Cour d'appel du Québec avait confirmé ce point de vue et la Cour suprême du Canada également, notant que la Constitution autorise les provinces à imposer une réglementation, comme le Québec l'a fait dans le cas de la margarine colorée. Voilà le point de vue juridique exprimé par la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Angus :** Ce jugement était-il unanime?

**M. McPhee :** C'était une décision rendue à l'audience.

**Le président :** En quelle année?

**M. McPhee :** L'an dernier.

**Le sénateur Angus :** C'était la décision rendue par la Cour suprême?

**M. McPhee :** Oui.

**Le sénateur Angus :** C'était une décision rendue à l'audience, sans raisonnement de la cour?

**Le sénateur Goldstein :** Oui, la cour avait présenté son raisonnement.

**M. McPhee :** Permettez-moi de donner une précision importante à ce sujet : Quand on y réfléchit bien, je ne pense pas que cette décision soit très surprenante. Après m'être penché sur le débat entourant l'article 121 et après avoir lu les commentaires à ce sujet, il me semble que la décision n'est pas tellement surprenante. En effet, les provinces et le gouvernement fédéral ont signé l'Accord sur le commerce intérieur et ont déclaré explicitement qu'ils adopteraient des lois et des règlements conformes à l'engagement qu'ils ont pris dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur. Or, ils n'ont pas respecté cet engagement. En vertu de leur engagement, ils auraient dû imposer une obligation analogue à celle qui leur incombe en matière de commerce international. Ils ont signé l'accord et se sont engagés à adopter des règlements en conformité des convictions et des obligations auxquelles ils avaient adhéré.

**Le sénateur Angus :** Le litige se rapportait-il à une interprétation de l'Accord sur le commerce intérieur plutôt qu'à la Constitution? Ça en a tout l'air. On dirait bien qu'ils ont éludé la question.

Nous avons déjà écrit une petite note afin de nous rappeler de demander à des spécialistes du droit constitutionnel de conseiller le comité au sujet de l'article 121. Vous avez fait allusion à d'autres principes de la jurisprudence commerciale internationale qui ont évolué au fil des années. Pouvez-vous nous mentionner quelques-uns de ces principes, s'il vous plaît?



**Mr. McPhee:** One that comes to mind is an important one, and I think it is consistent with what I said in that the agreement implies a voluntary commitment to restrain one's regulatory reach in a manner consistent with the principles of the agreement.

The panellist who wrote the panel report in the challenge by British Columbia and Alberta of Ontario, under the Edible Oil Products Act, made a strong argument for the need for parties to the agreement to honour their consultation commitments. Sectoral chapters, such as agriculture, energy and so forth, each outline detailed consultation obligations that a party must undertake. Also, chapter 17, the dispute resolution chapter, which specifies the panel process, is explicit about consultation, pre-notification of any intent to regulate and so on, giving all parties to the agreement an opportunity to comment. The panellists felt that in the case of the Edible Oil Products Act, Ontario behaved badly in not observing those consultation obligations. The panellists went further, stating that all parties did not take the consultation commitments seriously enough. That is one example.

**Senator Angus:** Mr. Broeska, you made references to the Doha Round and trading products of your industry internationally. Is it fair for the committee to infer from your comments that the degree of harmonization in your products is higher in international trade than it is within our own borders and between our own provinces?

**Mr. Broeska:** I cannot say that disharmony or tariff and non-tariff barriers do not exist globally or even in our continental marketplace, to some extent. My point, in outlining the parallel track that we took in international trade negotiations, was to indicate how far we had moved globally, continentally that is, and internationally through the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the GATT — now World Trade Organization, WTO — round while we continue to run into the same barriers domestically.

Prior to the Canada-U.S. Free Trade Agreement, our vegetable oils had zero access to the market in the U.S.A., so until the mid-1980s there was never a pound of oil from our industry shipped into the U.S. Through the negotiations of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, we now ship significant volumes, much more than a billion dollars worth of product, into the U.S.A. on an annual basis.

Subsequently, we negotiated access terms under the GATT Uruguay Round on to the China market, which we did not have previously except through some grey market, illegal access. We now have access to the China marketplace and our products are embraced there and used in the same kind of products that we are trying to gain access to in Canada.

**Mr. McPhee :** Un des principes qui me viennent à l'esprit est important. Et je crois qu'il confirme mon interprétation de l'accord qui comporte selon moi un engagement volontaire à faire en sorte que la portée de la réglementation soit conforme aux principes de l'accord.

L'auteur des conclusions du groupe spécial se rapportant à la contestation de la Loi sur les produits oléagineux comestibles de l'Ontario par la Colombie-Britannique et l'Alberta, a souligné fermement l'obligation pour les parties à l'accord d'honorer leurs engagements en matière de consultation. Les chapitres sectoriels concernant l'agriculture, l'énergie, etc., énoncent en détail les obligations de consultation qui incombent à chaque partie. Par ailleurs, le chapitre 17 qui porte sur la résolution des différends et qui encadre le recours au groupe spécial, est explicite sur la consultation, le prévus de toute intention de réglementer, et cetera, donnant à toutes les parties à l'accord la possibilité de commenter. Les membres du groupe spécial ont estimé que dans le cas de la Loi sur les produits oléagineux comestibles, l'Ontario n'avait pas eu une attitude appropriée et avait négligé ses obligations de consultation. Les membres du groupe spécial sont même allés plus loin, affirmant que toutes les parties n'avaient pas pris leurs engagements de consultation suffisamment au sérieux. C'est un exemple.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Broeska, vous avez parlé du Programme de Doha et de la commercialisation des produits de votre industrie sur le marché international. Le comité peut-il déduire de vos commentaires que l'harmonisation de la réglementation dont bénéficie votre produit sur les marchés internationaux est plus grande qu'à l'intérieur de nos frontières et d'une province à l'autre?

**M. Broeska :** Il serait faux de dire que les obstacles ou les barrières tarifaires et non tarifaires n'existent pas sur les marchés mondiaux ou même sur le marché continental, dans une certaine mesure. Je voulais tout simplement faire une comparaison avec les négociations commerciales internationales afin de souligner tous les progrès accomplis à l'échelle mondiale, c'est-à-dire continentale et internationale, grâce à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et au GATT — et désormais grâce à l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC — alors que nous continuons à nous heurter aux mêmes obstacles sur le plan intérieur.

Avant la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nos huiles végétales n'avaient aucun débouché sur le marché américain. Jusque vers le milieu des années 1980, notre industrie n'avait jamais exporté un seul litre d'huile aux États-Unis. Grâce à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous exportons désormais chaque année aux États-Unis d'importants volumes d'une valeur de plus d'un milliard de dollars.

Ensuite, nous avons négocié les conditions d'accès au marché chinois dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT. Auparavant, nous n'avions pas accès à ce marché, sinon un accès illégal au marché gris. Nous avons désormais accès au marché chinois qui accueille le même type de produits que nous essayons de distribuer au Canada.

**The Chairman:** What about the experience in Europe?

**Mr. Broeska:** That experience has been volatile. We currently face limits on accessing the European market primarily over technical barriers to trade and those barriers relate to genetic modification more than to the quality of the product. We sell vegetable oils in Europe, but they are primarily for use only in biofuels. They are not allowed in the food products because of genetic modification resistance. We are close and we have apparently won a patent dispute panel at Geneva in the WTO. We believe we are about to gain access for our commodity for food use as well in the European market.

**The Chairman:** In a nutshell, if you have a dispute under the international trade agreement, you can fight the battle. In Canada, you are not blocked but there is non-performance of allowing you to even assert your rights under the four squares of these various agreements. My opening comment was correct. We do not have free trade in your product, but we do in the United States.

**Mr. Broeska:** That is right. There tends to be no alternative. Our dispute resolution mechanism in the internal trade agreement seems to be flawed. We are not without problems under the WTO or the Canada-U.S. Free Trade Agreement, we all know that, but there seems to be a route to resolution, at least for our commodities.

**Senator Angus:** The key words that came through in both your presentations were "political will." You attribute the problem and also the way forward to political will. There needs to be a strong political will to make some things happen. Can you be more specific? At what level does the political will need to happen, and in what form?

**Mr. McPhee:** There are a number of interrelated problems. The Council of the Federation is currently trying to address one that they call the whole-of-government approach to the Agreement on Internal Trade. Our experience has been dealing mainly with agriculture ministers. Frankly, agriculture ministers in this country are responsive mainly to primary producer lobbies, yet the Agreement on Internal Trade binds the government, not only one minister or another. We have not found, in the case of Ontario and Quebec in particular, that they approach and respond to the agreement and their obligations in a whole-of-government approach. We have been dealing with agriculture ministers who are captured by their particular grassroots lobby. That is one major problem.

**The Chairman:** On the question of producer versus producer, I assume that the lobby to sustain these protectionist mechanisms is the dairy lobby. Am I correct?

**Mr. McPhee:** That is correct.

**Le président :** Quelle est votre expérience en Europe?

**M. Broeska :** L'expérience n'a pas été très concluante. Actuellement, notre accès au marché européen est limité, en raison essentiellement d'obstacles techniques au commerce et ces barrières nous sont imposées plutôt à cause de la modification génétique qu'en raison de la qualité de notre produit. Nous vendons des huiles végétales en Europe, mais ce sont essentiellement des huiles utilisées dans les biocarburants. Nos huiles ne sont pas autorisées comme produits alimentaires, à cause de la résistance à la modification génétique. Cependant, nous sommes prêts d'y parvenir et apparemment l'OMC à Genève nous a donné gain de cause dans un différend concernant un brevet. Je crois que nous allons obtenir l'accès au marché européen pour nos produits destinés à la consommation.

**Le président :** En résumé, en cas de différend en vertu d'un accord commercial international, il est possible de contester. Au Canada, il n'y a pas de restriction, mais absence d'exécution et vous ne pouvez même pas affirmer vos droits découlant du texte des divers accords. Mes commentaires préliminaires étaient justes. Le libre-échange existe pour votre produit aux États-Unis, mais pas au Canada.

**M. Broeska :** C'est exact. Il n'y a pas de solution. Le dispositif de résolution des différends prévu par l'Accord sur le commerce intérieur ne semble pas fonctionner. Nous savons tous que l'OMC et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne sont pas exempts de problèmes, mais il semble possible de régler les différends, tout au moins dans le cas de nos produits.

**Le sénateur Angus :** Dans les deux exposés que vous avez présentés, les mots importants étaient « volonté politique ». Selon vous, le problème, mais aussi la solution, sont liés à la volonté politique. Il faut une forte volonté politique pour faire avancer les choses. Pouvez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet? À quel niveau et sous quelle forme la volonté politique doit-elle se manifester?

**M. McPhee :** Les problèmes sont divers et interdépendants. Le Conseil de la Fédération tente actuellement d'adopter, selon ses propres termes, une approche pangouvernementale face à l'Accord sur le commerce intérieur. Dans notre cas, nous avons surtout eu affaire aux ministres de l'Agriculture. Or, au Canada, les ministres de l'Agriculture sont essentiellement sensibles aux revendications des groupes de pression des producteurs primaires, alors que l'Accord sur le commerce intérieur lie le gouvernement dans son ensemble et non pas tel ou tel ministre. Nous n'avons pas l'impression que l'Ontario et le Québec en particulier considèrent selon une approche pangouvernementale l'accord et les obligations qui en découlent. Nous avons eu affaire à des ministres de l'Agriculture qui sont préoccupés par les revendications des groupes de pression locaux. C'est un des grands problèmes.

**Le président :** Il s'agit d'une lutte entre producteurs et je suppose que le groupe de pression qui appuie ces mesures protectionnistes est le lobby des producteurs laitiers.

**M. McPhee :** Vous avez tout à fait raison.

**The Chairman:** On the other side are people in the agricultural industry — the canola and the seed-growing industry. What is the size of those two agricultural communities?

**Mr. McPhee:** The dairy industry is about \$4.5 billion.

**The Chairman:** That is quantum. What is the size in terms of people?

**Mr. McPhee:** That is 20,000.

**The Chairman:** That is 20,000 people in an industry of \$5 billion?

**Mr. McPhee:** It is \$4.5 billion, yes.

**The Chairman:** On the growers' side, also in the agriculture community, what is the number of growers?

**Mr. Broeska:** There are about 200,000 canola growers in Western Canada, and about 25,000 soybean growers, primarily in Ontario.

**The Chairman:** Why has your lobby not been as successful as the dairy lobby to breach these barriers, because that is a question of political will?

**Mr. McPhee:** Our farmers are in Western Canada; their farmers are in Eastern Canada.

**The Chairman:** You indicated that some of your farmers are in Ontario and Quebec.

**Mr. McPhee:** The largest numbers are in Western Canada. Looking at it from another point of view, provinces with a heavy concentration of supply-managed sectors are the ones we have had difficulty with — and, of course, that is principally Ontario and Quebec.

The tendency, in my experience in looking at what happens with supply management, is for Ontario and Quebec in particular to overreach, from a regulatory standpoint, beyond the stated objectives or the principles of supply management — that is, the marketing and distribution of primary products. There is a tendency to overreach and protect those products on the grocery store shelf.

The Edible Oil Product Act did precisely that. The amendments made under the Milk Act in Ontario specified, from a compositional standpoint, what sort of products can be sold in the marketplace. It does not seem to me that is, or should be, the scope of supply management. The act is used as a competitive and protectionist tool to keep the products I represent out of the marketplace in Eastern Canada.

**Senator Goldstein:** Thank you both for your excellent presentations. They are appreciated.

We have been struggling with the macroeconomic consequences of trade barriers. When Alberta has an insufficient labour market and Quebec has significant unemployment, and workers from Quebec cannot migrate into

**Le président :** De l'autre côté, il y a les producteurs du secteur agricole — l'industrie du canola et des graines oléagineuses. Quelle est la taille de ces deux secteurs agricoles?

**M. McPhee :** L'industrie laitière représente environ 4,5 milliards de dollars.

**Le président :** C'est beaucoup. Et combien de personnes cette industrie emploie-t-elle?

**M. McPhee :** Vingt mille.

**Le président :** C'est donc 20 000 personnes dans une industrie qui représente 5 milliards de dollars?

**M. McPhee :** Il s'agit de 4,5 milliards de dollars, oui.

**Le président :** Et combien sont les cultivateurs, qui appartiennent aussi au milieu agricole?

**M. Broeska :** Il y a environ 200 000 cultivateurs de canola dans l'Ouest du Canada et environ 25 000 cultivateurs de soya, surtout en Ontario.

**Le président :** Pourquoi votre groupe de pression n'a-t-il pas réussi aussi bien que le lobby des producteurs laitiers à éliminer ces obstacles? Est-ce une question de volonté politique?

**M. McPhee :** Nos cultivateurs se trouvent dans l'Ouest du Canada; les leurs sont dans l'Est du Canada.

**Le président :** Mais vous avez dit que certains de vos cultivateurs se trouvaient en Ontario et au Québec.

**M. McPhee :** La plus grande partie se trouve dans l'Ouest du Canada. Il y a aussi une autre façon de voir les choses : Les provinces qui présentent une grande concentration de secteurs à offre réglementée sont celles où nous rencontrons le plus de problèmes — et c'est bien entendu le cas de l'Ontario et du Québec.

L'observation des mécanismes de régulation de l'offre m'a permis de déceler une tendance qui consiste, en Ontario et au Québec en particulier, à faire appliquer la réglementation au-delà des objectifs énoncés ou des principes de régulation de l'offre — c'est-à-dire la commercialisation et la distribution des produits primaires. Il y a une tendance à déborder et à protéger ces produits jusqu'au niveau de la distribution dans les magasins de détail.

C'est exactement ce qu'a fait la Loi sur les produits oléagineux comestibles. Les amendements apportés à la Loi sur le lait en Ontario précisaient la composition des produits qui pouvaient être vendus sur le marché. Il me semble que cela ne relève pas ou ne devrait pas relever de la régulation de l'offre. La loi devient un instrument concurrentiel et protectionniste qui sert à écarter les produits que je représente du marché de l'Est canadien.

**Le sénateur Goldstein :** Merci à tous les deux pour vos excellents exposés. Nous les avons appréciés.

Nous nous sommes débattus avec les conséquences macroéconomiques des obstacles au commerce. Lorsque l'Alberta manque de main-d'œuvre et que le Québec connaît un important taux de chômage, les conséquences macroéconomiques



Alberta to fill the gap, there are macroeconomic consequences. Labour cost goes up and productivity goes down — there are a host of other consequences of which you are certainly aware.

Explain to me the macroeconomic consequences if the Ontario and Quebec markets were opened by the elimination, effectively, of colouring and the other regulatory issues that they have created. I have heard both of you frequently use the words “access,” and less frequently, the words “market share.” Are we talking about a zero sum gain? The extent you are able to increase your market share would decrease the butter industry’s market share and that would be the macroeconomic consequences.

**Mr. McPhee:** In terms of costs, one practical illustration I can give you is the cost of complying with the Quebec margarine colour.

**Senator Goldstein:** That is \$1.2 million.

**Mr. McPhee:** Right, but it is a cost — it is a dead loss. In terms of market share, is it a zero sum gain? We do not think so. We believe consumers increasingly look for value-added, innovative products.

For example, some products I am talking about blend a vegetable oil ingredient and a dairy ingredient to produce a product that has a better fat profile that is lower in saturated fat and richer in polyunsaturated fats, which are a factor in reducing heart disease. We think that both the dairy and vegetable oil sectors would benefit in growing the market for the benefit of consumers. I do not think it is a zero sum game. I think there are absolute market-growth possibilities.

**The Chairman:** What is the size of the market in the United States? Is it 10 times the size of Canada?

**Mr. McPhee:** I guess that is a good rule of thumb.

**The Chairman:** We are talking about a tremendous marketplace for your products in United States.

**Mr. McPhee:** Yes.

**Senator Goldstein:** However, changes in the Quebec and Ontario laws would not help you market in the United States.

**Mr. McPhee:** They have an effect. If a national manufacturer in Canada cannot enter Ontario and Quebec markets, they will not manufacture here: they will manufacture in Pennsylvania.

Large multinationals in the food industry frequently assign, in North America, a given plant to provide a North American scope in terms of supply and service. That scope will not come to a

sont graves si les travailleurs du Québec ne peuvent pas se rendre en Alberta pour combler les besoins en main-d’œuvre. Le coût de la main-d’œuvre augmente et la productivité est à la baisse — cela entraîne toutes sortes d’autres conséquences que vous connaissez certainement.

Dites-moi quelles seraient les conséquences macroéconomiques de l’ouverture des marchés ontariens et québécois grâce à l’élimination réelle des problèmes de réglementation concernant la couleur et autres. Je vous ai souvent entendus tous les deux utiliser les mots « accès » et moins souvent les mots « part de marché ». Est-ce une situation gagnant-perdant? Si vous parvenez à augmenter votre part du marché, celle de l’industrie du beurre diminuera d’autant. Ce serait les conséquences macroéconomiques.

**M. McPhee :** Sur le plan des coûts, je peux vous citer les coûts d’observation du règlement québécois concernant la couleur de la margarine.

**Le sénateur Goldstein :** Ces coûts se chiffrent à 1,2 million de dollars.

**M. McPhee :** En effet, mais c’est un coût — une perte sèche. Quant aux parts de marché, est-ce une situation gagnant-perdant? Je ne pense pas. Nous pensons que les consommateurs recherchent de plus en plus des produits novateurs, à valeur ajoutée.

Par exemple, certains produits dont je parle sont composés d’huile végétale et de produits laitiers, offrant une proportion moindre de graisse saturée et plus de matière grasse poly-insaturée, une composition qui joue un rôle dans la réduction des maladies cardiovasculaires. Nous pensons que le secteur des produits laitiers et celui de l’huile végétale bénéficieraient de la croissance du marché, pour le mieux-être des consommateurs. Je ne pense pas qu’il s’agisse d’un jeu à somme nulle. Je pense au contraire que cela représente un potentiel de croissance absolue du marché.

**Le président :** Quelle est la taille du marché aux États-Unis? Est-il dix fois plus grand que celui du Canada?

**M. McPhee :** Je pense que c’est une bonne évaluation pratique.

**Le président :** Les États-Unis représentent donc un formidable marché pour vos produits.

**M. McPhee :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** Cependant, la modification des lois québécoises et ontarienne ne serait pas utile à votre marché aux États-Unis.

**M. McPhee :** Ces lois ont quand même une incidence. Si un fabricant canadien ne peut pas pénétrer les marchés de l’Ontario et du Québec, il n’installera pas ses usines de production ici, mais plutôt en Pennsylvanie.

Les grandes multinationales de l’industrie alimentaire donnent fréquemment à une usine la mission d’assurer l’approvisionnement de tout le secteur nord-américain. Une telle

Canadian plant if the plant cannot serve the largest market in Canada. That plant will go to the United States.

**The Chairman:** I have a supplementary question regarding the per-unit cost; we have been through this situation with beer. I know the beer story. All of Canada could be served by one beer plant anywhere in Canada, but we have multiple beers. Then there is a question of not just choice, but also service of the major beers.

I assume you are saying that if the national marketplace were open freely to you, you could bring down your per-unit cost, and therefore compete more effectively with similar products in the United States. Is that the argument?

**Mr. McPhee:** I quoted the Agriculture Canada report; I think that is what that report is saying.

**Senator Ringuette:** I do not have the ambitions that you stated in your opening comments, but my ambition at this committee is to provide, as much as I can, productive comments and suggestions.

My first question is that you have told us about the state of the Canadian market share in regard to margarine and butter, and you stressed particularly the one in Quebec. How many of your membership provide that market?

**Mr. McPhee:** Principally, the largest margarine manufacturer in Canada is Unilever, with about 65 to 70 per cent of the margarine market — so it is dominated by one player. Another margarine maker, who is not a member of VOIC, is Parmalat; they are the other major national player.

Mr. Broeska reminds me that another member of VOIC is a margarine maker, and that is Cambra Foods from Lethbridge. Cambra produces products like Canola Harvest. Unilever's products, of course, are Becel, I Can't Believe It's Not Butter, Blue Bonnet and Fleishmann's.

**Senator Ringuette:** What would the U.S. import in regard to dairy substitutes — primary and any kind of additives to these final products?

**Mr. McPhee:** Margarine is the historical example of a dairy substitute. There are no imports from the United States because of the high tariff rate quota. We can bring in small amounts at duties that are in the order of 300 per cent.

**Senator Ringuette:** I am trying to put this information together with what you stated earlier, that for manufacturing to increase in Canada, the Ontario and Quebec markets need to open up.

We currently manufacture almost all the Canadian dairy substitute product.

mission ne serait jamais accordée à une usine canadienne qui serait dans l'impossibilité de desservir le plus grand marché du Canada. Cette usine serait choisie aux États-Unis.

**Le président :** J'ai une question supplémentaire concernant le coût unitaire; nous avons connu la même situation dans le cas de la bière. Je connais le dossier de la bière. Une seule brasserie installée dans n'importe quelle région du pays pourrait répondre à l'ensemble de la demande de bière au Canada, mais il faut offrir un choix de bières différentes. Et ce n'est pas uniquement une question de choix, il y a aussi le service aux grandes marques de bières.

Vous estimez, je suppose, que si vous aviez librement accès au marché national, vous pourriez réduire vos coûts unitaires et offrir une concurrence plus vive à des produits similaires aux États-Unis. Est-ce l'argument que vous avancez?

**M. McPhee :** J'ai cité le rapport d'Agriculture Canada; c'est, je crois, ce qu'on peut lire dans ce rapport.

**Le sénateur Ringuette :** Je n'ai pas les ambitions que vous avez évoquées dans vos remarques préliminaires. Mon ambition, à titre de membre du comité, est de présenter, autant que possible, des suggestions et commentaires productifs.

Vous nous avez décrit la part de marché qu'occupent au Canada la margarine et le beurre et vous avez souligné en particulier la part de ce marché au Québec. Ma première question est la suivante : Combien de vos membres approvisionnent-ils ce marché?

**M. McPhee :** Premièrement, le plus grand fabricant de margarine au Canada est Unilever qui occupe environ 65 à 70 p. 100 du marché de la margarine. Par conséquent, le marché est dominé par un fabricant. Parmalat est un autre fabricant de margarine, qui n'est pas membre de l'IHVC; c'est le seul autre important fabricant national.

M. Broeska me signale qu'il y a un autre fabricant de margarine parmi les membres de l'IHVC. Il s'agit de Cambra qui fabrique des produits comme Canola Harvest. Quant aux produits d'Unilever, ce sont bien sûr Becel, I Can't Believe It's Not Butter, Blue Bonnet et Fleishmann's.

**Le sénateur Ringuette :** Parmi ces succédanés laitiers, quels sont les produits que les États-Unis importeraient — produits primaires et divers éléments ajoutés dans la fabrication des produits de consommation?

**M. McPhee :** La margarine est l'exemple même du succédané laitier. Les États-Unis n'en importent pas en raison du contingent tarifaire élevé. Nous pouvons y exporter de petites quantités, mais les droits de douane sont de l'ordre de 300 p. 100.

**Le sénateur Ringuette :** J'essaie de confronter toutes ces informations à ce que vous avez dit un peu plus tôt, à savoir que pour augmenter votre production au Canada, les marchés de l'Ontario et du Québec doivent s'ouvrir.

Nous fabriquons actuellement presque la totalité des succédanés laitiers au Canada.

**Mr. Broeska:** That is right. Cross-border trade is extremely limited because of the provincial regulations. There is little interest to access the marketplace with such technical barriers and tariff barriers. The supply-managed side of the industry protects itself with large import tariffs, as we are all aware, from other countries. We are saying that economies of scale will be achieved for our industry and the domestic marketplace, but there are also gains for the dairy side of the industry.

When we look globally, we ship vegetable oil from Canada into the U.S.A. Much of that oil goes into blended, analog and margarine products in conjunction with dairy products. That sector of the marketplace is a growth one. Consumers demand different types of products, not only conventional whole milk and whole butters. Consumers are looking at blends and analogs to give them the nutritional preferences and better eating habits they want. The dairy vegetable oil blends provide that to them. To this point, we are limited in that choice in Canada and we say that the growth we achieve outside of Canada for our vegetable oil products should be available to our consumers within Canada.

**The Chairman:** I take it you are arguing, and we are looking at this, in a macro and micro way. Because of the restrictions in Canada, you are able to ship the commodities to the United States, as opposed to developing value-added products and jobs in Canada, because of the limitation to marketplace in Canada.

**Mr. Broeska:** Yes: When we ship to the U.S. we do not ship final processed product. In most cases, we ship in bulk by railcar and in truck lots semi-refined or even crude oils that, if they went through a value-added plant to produce a blended product, a filled product, an analog or a margarine, would be fully processed for the consumer shelf.

Until we develop the scale to access the domestic marketplace, investors in these kinds of plants are reluctant to invest solely for the offshore market.

We think it makes more sense and better economic returns to have the best commercial market base located in the domestic marketplace, and then offshore markets as an adjunct. Because of these limitations internally, we seem to ship value-added products outside of the country for other investors in value-added processing plants to create value-added products on the backs of our export of crude and raw product.

**Senator Ringuette:** The flip side to the question that Senator Grafstein asked and you have answered is that there are no cross-border imports because of the provincial regulations. If we manage to remove the provincial regulation, we will open the door to U.S. imports, which is another phenomenon that we must consider.

**M. Broeska :** C'est exact. Le commerce transfrontalier est extrêmement limité en raison des règlements provinciaux. Un marché qui applique de telles barrières techniques et tarifaires présente peu d'intérêt. Comme nous le savons tous, l'industrie qui applique un procédé de régulation de l'offre, se protège des autres pays en frappant les importations de droits de douane élevés. Nous disons que notre industrie et le marché national pourront réaliser des économies d'échelle, mais que le secteur laitier de l'industrie pourra également en bénéficier.

De manière générale, nous expédions de l'huile végétale du Canada vers les États-Unis. La plus grande partie de cette huile végétale entre dans la composition de produits mélangés, de produits analogues et de margarine, ainsi que dans des produits laitiers. Ce secteur du marché est en croissance. Les consommateurs réclament différents types de produits et pas seulement des produits traditionnels comme le lait et le beurre sans produits ajoutés. Les consommateurs recherchent des mélanges et des produits analogues qui correspondent mieux à leurs préférences nutritives et leur permettent d'adopter de meilleures habitudes d'alimentation. C'est ce que leur offrent les produits laitiers mélangés avec des huiles végétales. Jusqu'à présent, le choix de ces produits au Canada est limité et nous affirmons que les consommateurs canadiens devraient pouvoir bénéficier des produits à base d'huile végétale que nous offrons à des consommateurs de plus en plus nombreux à l'extérieur du Canada.

**Le président :** Il faut analyser la situation dans une perspective macroéconomique ainsi que sous l'angle microéconomique. Vous expédiez vos produits aux États-Unis plutôt que de fabriquer des produits à valeur ajoutée et de créer des emplois au Canada, à cause des restrictions appliquées sur le marché canadien.

**M. Broeska :** Tout à fait. Les produits que nous expédions aux États-Unis ne sont pas des produits transformés. Dans la plupart des cas, nous expédions en vrac, par train ou par camion, des huiles semi-raffinées ou même brutes qui seraient complètement transformées en produits à valeur ajoutée, produits mélangés, produits laitiers d'imitation, produits analogues ou margarine, prêts à la vente dans un magasin de détail.

Tant que nous n'aurons pas accès au marché national, les investisseurs susceptibles de s'intéresser à ce type d'usine se montreront réticents à investir dans un marché uniquement axé sur l'étranger.

Nous pensons qu'il est plus logique et plus rentable d'avoir sa principale base commerciale dans le marché national et de cultiver des marchés à l'étranger en guise de complément. En raison des restrictions sur le marché national, nous avons tendance à expédier nos produits à l'extérieur du pays vers des usines de transformation afin de créer des produits à valeur ajoutée à partir de nos exportations de produits bruts et de matières premières.

**Le sénateur Ringuette :** L'autre aspect de la question que vous a posée le sénateur Grafstein et à laquelle vous avez répondu est que les règlements provinciaux empêchent les importations transfrontalières. En éliminant les règlements provinciaux, nous ouvrirons la porte aux importations américaines. C'est un autre phénomène à prendre en considération.



**The Chairman:** Senator Ringuette has raised an important question. We have argued that reducing or harmonizing regulation in Canada would allow Canadians to manufacture across the country, but by the same token harmonizing regulation opens the door to American products and increases competition. How do you respond to that?

**Mr. McPhee:** That is free trade and we support it. We believe that products manufactured here by Canadians with Canadian raw materials that fit that kind of value-added description Mr. Broeska gave you would compete well, both for part of the Canadian market and potentially on an export basis as well.

**The Chairman:** Again, you are ready to compete if you are given better market share in Canada for your own products?

**Mr. Broeska:** Absolutely.

**Senator Ringuette:** I hate to be the devil's advocate again. You also mentioned that if the scope of the Canadian market included Ontario and Quebec, it would justify having one plant in Pennsylvania to supply all the Canadian market.

**Mr. McPhee:** What I was getting at is that typically the food industry is going to, on the North American basis, a North American supply chain. If you take away two thirds of the Canadian market, then the Canadian part of that company will not receive the mandate to serve the North American market with a plant in Canada.

**Senator Ringuette:** In the membership list you gave us, the Canadian Canola Growers Association and the Canadian Oilseed Processors Association are, I assume, purely Canadian groups. However, I do not know the other names here: Archer Daniels Midland, Bunge Canada, Canbra Foods, et cetera.

How many of those companies have their head office in the U.S.?

**Mr. McPhee:** Let us start with members.

**Mr. Broeska:** Yes: Bunge Canada, Cargill and ADM have U.S. head offices, but they have substantial investment in Canada. They operate crushing plants and vegetable oil refineries in Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and Alberta.

**Mr. McPhee:** Unilever's head offices are in London and Rotterdam. The Canadian office is here in Toronto. The head office of Rich Products Corporation is in Buffalo, New York. Aarhus Karlshamn is in New Jersey. Loders Croklaan is in Illinois.

**The Chairman:** Essentially, they are all foreign majors. Is there a major Canadian company or two in this area?

**Le président :** Le sénateur Ringuette a soulevé une question importante. De la même manière que la diminution ou l'harmonisation des règlements au Canada permettrait aux Canadiens de fabriquer ces produits dans toutes les régions du pays, cette harmonisation de la réglementation ouvrirait également les portes aux produits américains et augmenterait la concurrence. Que répondez-vous à cela?

**M. McPhee :** Nous sommes favorables au libre-échange. Nous pensons que les produits fabriqués ici par des Canadiens, à partir de matières premières canadiennes selon la description de valeur ajoutée présentée par M. Broeska, seraient très concurrentiels, à la fois sur le marché canadien et comme produits d'exportation.

**Le président :** Je répète ma question. Seriez-vous prêts à affronter la concurrence si vous disposiez pour vos propres produits d'une plus grande part de marché au Canada?

**M. Broeska :** Absolument.

**Le sénateur Ringuette :** Je vais encore faire l'avocat du diable. Vous avez dit que si le marché canadien englobait l'Ontario et le Québec, cela justifierait la création d'une usine en Pennsylvanie pour approvisionner l'ensemble du marché canadien.

**M. McPhee :** Je voulais faire remarquer que l'industrie alimentaire a tendance à vouloir constituer une chaîne d'approvisionnement sur le marché nord-américain. Si l'on soustrait les deux tiers du marché canadien, il est clair que la filiale canadienne d'une société de distribution ne pourra être investie de la mission de desservir le marché nord-américain à partir d'une usine au Canada.

**Le sénateur Ringuette :** Parmi les membres de votre association que vous avez cités, je suppose que la Canadian Canola Growers Association et la Canadian Oilseed Processors Association sont des groupes essentiellement canadiens. Par contre, je ne connais pas les autres noms : Archer Daniels Midland, Bunge Canada, Canbra Foods, et cetera.

Parmi ces sociétés, combien ont-elles leur siège aux États-Unis?

**M. McPhee :** Commençons par les membres.

**M. Broeska :** Voilà : Bunge Canada, Cargill et ADM ont leurs sièges sociaux aux États-Unis mais ont d'importantes installations au Canada. Ces sociétés exploitent des usines de trituration et des raffineries d'huile végétale en Ontario, au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta.

**M. McPhee :** Les sièges sociaux d'Unilever sont à Londres et à Rotterdam. Le siège canadien se trouve ici à Toronto. Le siège social de la Rich Products Corporation est à Buffalo (New York). Aarhus Karlshamn est au New Jersey. Loders Croklaan est installé dans l'Illinois.

**Le président :** Ce sont toutes essentiellement de grandes entreprises étrangères. Est-ce qu'il y a une grande entreprise canadienne ou deux dans ce secteur?

**Mr. McPhee:** Loders and Croklaan's principal business is in the area of palm oil. The Canadian plants and Mr. Broeska's members are principally canola and soy. Unilever is located here, as I mentioned. Canbra's head office is in Alberta.

**Senator Meighen:** My colleagues have asked most of the questions. Let me ask one, though. I hear, particularly from you, Mr. McPhee, understandably perhaps, a fair degree of skepticism and resignation in your voice. You have been around these questions 101 times. It always is the same answer in the end and it must be discouraging.

You say that political will seems to be the only way out of this vicious circle. Are you satisfied — and I have no information to the contrary — that your industry or others have proposed alternative ways and means of solving this problem of transitory provisions, of sunset clauses, of whatever else that would give the dairy industry, in particular, something to latch on to in perhaps becoming more interested in changing their stance? Is there anything you can think of along those lines or will the problem require politicians at the provincial and federal level to say they will do it?

**Mr. McPhee:** The one thing I think about a lot, again when looking at the international marketplace as a clue to how to operate trade agreements, is trade retaliation. If Quebec will not let canola-based yellow margarine into Quebec, then why should Alberta and B.C. take butter from Quebec?

Why not make the requirement in Western Canada for butter to be white? That is how disputes are sometimes resolved in the international forum. The Agreement on Internal Trade provides for retaliatory trade action.

I think you have heard other ideas before this committee. In the case of the two AIT panel hearings I have been through, if the party does not cooperate with the panel finding, why should that individual or private firm not be able to sue for damages?

**Mr. Broeska:** Perhaps I could add to Mr. McPhee's response. Many times our group has been challenged with the criticism that we appear to be supply management bashing and, in particular, bashing the dairy side of the industry.

It is not our intention to challenge the dairy industry's rights, structure or ability to market their products. In terms of market access, we are looking for a level playing field. We are looking for a fair and equitable chance to sell products based on vegetable oil — blends, analogs or supplements — on the same basis that the dairy industry sells products. We wish that there was some mechanism. The one we constantly try to put forward is that in most other market jurisdictions of the world, blends, analogs and

**M. McPhee :** Loders et Croklaan concentrent ses activités dans le domaine de l'huile de palme. Les usines canadiennes et les membres de l'association de M. Broeska transforment essentiellement de l'huile de canola et de l'huile de soja. Comme je l'ai déjà dit, Unilever est installée ici. Le siège social de Canbra est en Alberta.

**Le sénateur Meighen :** Mes collègues ont posé la plus grande partie des questions. Je vais quand même en poser une. J'ai cru décélérer, surtout chez vous, monsieur McPhee, une sorte de scepticisme et de résignation dans la voix. Cela peut d'ailleurs se comprendre aisément, puisque vous avez traité de ces questions des centaines de fois. Le résultat est toujours le même et cela doit être décourageant.

Vous affirmez que seule une volonté politique pourra briser ce cercle vicieux. Êtes-vous convaincu — et rien n'indique le contraire — que votre industrie et d'autres organes ont proposé d'autres moyens de résoudre ce problème par des mesures transitoires, des dispositions de temporisation ou d'autres mesures susceptibles d'inciter l'industrie laitière en particulier à envisager de changer sa position? Avez-vous pensé à de telles solutions ou croyez-vous que le problème ne pourra être réglé que si les politiciens à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral prennent la décision d'intervenir?

**M. McPhee :** Lorsque je me tourne vers les marchés internationaux dans l'espoir de trouver une solution pour assurer le bon fonctionnement des ententes commerciales, je pense beaucoup aux mesures de rétorsion. Si le Québec ferme son marché à la margarine jaune à base de canola, pourquoi l'Alberta et la Colombie-Britannique seraient-elles tenues d'accepter le beurre du Québec?

Pourquoi ne pas exiger que le beurre vendu dans l'Ouest du Canada soit blanc? Voilà comment les différends sont parfois réglés sur la scène internationale. L'Accord sur le commerce intérieur prévoit des mesures commerciales de rétorsion.

Je pense que d'autres idées ont également été évoquées devant votre comité. Dans le cas des deux audiences de l'ACI auxquelles j'ai participé, si une des parties concernées refuse d'accepter les conclusions du groupe spécial, pourquoi la personne ou l'entreprise ne pourrait-elle pas introduire une action en dommages-intérêts?

**M. Broeska :** Je pourrais peut-être apporter un complément à la réponse de M. McPhee. Plusieurs fois on a reproché à notre groupe de vouloir prendre des mesures radicales contre la régulation de l'offre et en particulier contre l'industrie laitière.

Notre objectif n'est pas de contester les droits de l'industrie laitière, ni sa structure, ni sa capacité à commercialiser ses produits. Nous voulons tout simplement que les règles d'accès au marché soient équitables pour tous. Nous voulons pouvoir disposer des mêmes possibilités justes et équitables que l'industrie laitière afin de vendre nos produits à base d'huile végétale — mélanges, produits analogues ou suppléments. Nous souhaiterions disposer d'un mécanisme. Nous tentons

supplements are a way of gaining access to the consumer marketplace on a fair and level basis.

Yes, there is dairy support globally. The nature of that level of the agriculture industry requires that dairy farmers are supported. However, we find that in most of those jurisdictions, there is also an appeal to changing consumer preferences by allowing regulations or encouraging regulations that allow the dairy and oilseed side of the industry to live together and share that market growth. There is growth internationally in these kinds of foods, these dairy-vegetable oil blends. We are not challenging the rights of the dairy people. We are trying to build a partnership with them but we have not found the avenue to do that.

**The Chairman:** If there are no other questions, I will adjourn the hearing. I want to thank the witnesses. They have given us tremendous insight problems we face as we continue our study of this subject matter. We intend to travel across Canada in the not-too-distant future: to go to all areas of the country to address these issues from a regional as well as a national perspective. We are hell-bent to bring this issue out as a political debate so we can see what is in the best interests of Canada and all Canadians, and to ensure that we increase the productivity of our economy, which we know is flagging behind our neighbour to the south.

Thank you so much. If you would like to tell us anything more, in writing, either through statistics or on the legal side, we are certainly interested. Please address them to our clerk and we will ensure that the committee is kept apprised of the movements. We are focussed on this issue and we want to study it carefully and ensure that our recommendations are in the best interests of all Canadians.

**Senator Angus:** Can I ask another question before you leave? Senator Grafstein and I, as well as other senators and MPs, were in Washington last week to meet with the new players there, including the chairman of the agriculture committee. We heard a lot about corn prices, ethanol and biodiesel, and we heard about Canada having an advantage in biodiesel because of canola. I gather it is not cool enough down there to grow canola. Is that correct?

**Mr. Broeska:** That is definitely right, yes.

**The Deputy Chairman:** Apparently, these ethanol plants are growing like Topsy, one per day, and adding a new income stream to an industry that is hard up at the moment, I gather.

**Mr. Broeska:** Yes.

constamment de faire valoir que dans la plupart des autres marchés du monde, les mélanges, les produits analogues et les suppléments offrent une façon d'accéder au marché de consommation sur une base juste et équitable.

Oui, le secteur laitier bénéficie d'un appui général. De par sa nature même, le secteur agricole exige l'appui des producteurs laitiers. Cependant, nous constatons que la plupart des pays sont également favorables au changement des préférences des consommateurs et autorisent ou encouragent des réglementations permettant à l'industrie laitière et à l'industrie des graines oléagineuses de coexister et de partager la croissance du marché. Les produits alimentaires proposant un mélange de produits laitiers et d'huile végétale sont en forte croissance sur le plan international. Nous ne contestons pas les droits des producteurs laitiers. Nous voulons tout simplement travailler en partenariat avec eux, mais nous n'avons pas encore trouvé la façon de le faire.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais lever la séance. Je remercie les témoins. Ils nous ont donné une perspective très intéressante sur les problèmes que nous continuons à aborder dans le cadre de notre étude. Nous avons l'intention de nous déplacer prochainement au Canada afin de nous rendre dans toutes les régions du pays pour examiner ces questions dans une perspective régionale ainsi que nationale. Nous sommes tout à fait décidés à ouvrir un débat politique sur cette question afin de préciser quelle serait la meilleure solution dans l'intérêt du Canada et de l'ensemble de la population canadienne et afin d'accroître la productivité de notre économie qui, nous le savons, traîne derrière celle de notre voisin du Sud.

Merci beaucoup. Nous aimerions recevoir tout autre commentaire que vous souhaiteriez formuler par écrit, soit des statistiques, soit des opinions juridiques. Veuillez les faire parvenir à notre greffier. Nous veillerons à ce que le comité soit tenu au courant. Nous concentrons notre attention sur cette question et nous avons l'intention de l'étudier attentivement afin de présenter des recommandations dans les intérêts supérieurs de l'ensemble de la population canadienne.

**Le sénateur Angus :** Puis-je vous poser une autre question avant que vous partiez? Le sénateur Grafstein et moi-même, ainsi que d'autres sénateurs et députés, étions à Washington la semaine dernière pour rencontrer les nouveaux intervenants, y compris le président du comité de l'agriculture. Nous avons beaucoup entendu parler des prix du maïs, de l'éthanol et du biodiesel et nous avons entendu dire que le canola plaçait le Canada en position avantageuse pour la production du biodiesel. Est-ce qu'il ne fait pas assez froid dans le Sud pour produire du canola?

**M. Broeska :** C'est tout à fait vrai.

**Le vice-président :** Apparemment, ces usines d'éthanol poussent comme des champignons, une par jour, ajoutant une autre source de revenus à une industrie qui connaît actuellement des difficultés.

**M. Broeska :** Oui.



**The Deputy Chairman:** Is there anything you want to say relevant to this internal trade barrier problem concerning ethanol or biodiesel?

**Mr. Broeska:** The biofuel experience now, not only in U.S.A. or Canada but globally, is the basis of a quantum change, we believe, for all of agriculture. This change extends from growing corn for ethanol to growing soybeans, canola, sun seed and palm oil for biodiesel. Biofuels will impact and revolutionize global agriculture, and we believe we are only at the beginning. There will be a massive competition for acreage between crops to produce ethanol and crops to produce biodiesel, as well as competition for using those products for food versus fuel.

We believe that challenge will be huge and will have trade implications. Argentina and Brazil, who grow both sugar and soybeans, are looking at ethanol and biofuel exports to Europe and Asia. Malaysia is already producing biodiesel based on palm oil and they are exporting that product to Europe in massive quantities. Indonesia is only beginning to enter the palm oil business and other exotic crops for biofuels. This change will radically alter the trade pattern of commodities. Countries will move away from exporting raw, unprocessed grain and oilseed commodities and will move into shipping primary products, vegetable oil and biofuels internationally. The pattern will change dramatically in the next couple of years.

You are right: Many plants are proposed not only in the U.S.A., but also in Europe, Canada, South America and parts of Asia, such as Malaysia and Indonesia. A revolution of quantum proportions is under way at this point.

**The Chairman:** Thank you again. We intend to take a look at the impact of these products as they relate to internal trade as well, because they are part and parcel of where Canada will go in the future. As Senator Angus said, we spent some time in Washington. The issues were well received by our congressional colleagues, both in the Senate and in the House of Representatives. They are interested in the same topics and issues, and we want to ensure they do not get a jump on us.

The committee adjourned.

**Le vice-président :** Avez-vous quelque chose à rajouter au sujet du problème de barrière commerciale intérieure dans le domaine de l'éthanol ou du biodiesel?

**M. Broeska :** Nous pensons que le biocarburant est sur le point de bouleverser complètement la situation de l'agriculture, non seulement aux États-Unis ou au Canada, mais dans le monde entier. Les agriculteurs vont désormais cultiver du maïs pour produire de l'éthanol, ainsi que du soya, du canola, du tournesol et de l'huile de palme pour fabriquer du biodiesel. Les biocarburants vont complètement révolutionner l'agriculture mondiale et nous pensons que ce n'est qu'un début. Les producteurs de récoltes en vue de la fabrication d'éthanol et les cultivateurs de récoltes nécessaires à la production de biodiesel se livreront une vive concurrence pour l'utilisation des terres, et on assistera également à une concurrence dans l'utilisation de ces produits à des fins alimentaires plutôt qu'à des fins de transformation en carburant.

Nous pensons que ce défi sera énorme et qu'il aura des incidences sur le commerce. L'Argentine et le Brésil, deux pays qui cultivent le sucre et le soya envisagent d'exporter de l'éthanol et du biocarburant en Europe et en Asie. La Malaysia produit déjà du biodiesel à partir d'huile de palme et exporte de grandes quantités de ce produit en Europe. L'Indonésie commence tout juste à s'intéresser à l'industrie de l'huile de palme et à la culture d'autres plantes exotiques entrant dans la production de biocarburants. Ce changement occasionnera une transformation radicale de la structure des échanges. Certains pays cesseront d'exporter des matières premières, des grains et des graines oléagineuses non transformés et exporteront sur les marchés internationaux des produits primaires, des huiles végétales et des biocarburants. D'ici quelques années, la structure des échanges aura changé de manière spectaculaire.

Vous avez raison : de nombreuses usines sont proposées, non seulement aux États-Unis, mais également en Europe, au Canada, en Amérique du Sud et dans certaines régions de l'Asie comme en Malaysia et en Indonésie. Une révolution de proportions gigantesques est actuellement en cours.

**Le président :** Encore une fois merci. Nous avons l'intention d'examiner aussi l'incidence qu'auront ces produits sur le commerce international, étant donné qu'ils compteront également dans le développement futur du Canada. Comme l'a dit le sénateur Angus, nous avons passé quelque temps à Washington. Nous avons abordé ces différentes questions avec nos collègues du Congrès, tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Ils sont intéressés par les mêmes enjeux que nous et nous tenons à nous assurer qu'ils ne vont pas tenter de prendre le dessus.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

*Vegetable Oil Industry of Canada (VOIC):*

Sean McPhee, President;

Bob Broeska, President, Canadian Oilseed Processors Association  
(COPA).

#### TÉMOINS

*Industrie de l'huile végétale du Canada (IHVC) :*

Sean McPhee, président;

Bob Broeska, président, Canadian Oilseed Processors Association  
(COPA).





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Wednesday, February 28, 2007  
Thursday, March 1, 2007

**Issue No. 16**

**First and second meetings on:**

Study of the Bill C-26, An Act to amend the Criminal  
Code (criminal interest rate)

**APPEARING:**

Rob Moore, M.P., Parliamentary Secretary  
to the Minister of Justice

Colin Carrie, M.P., Parliamentary Secretary  
to the Minister of Industry

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Le mercredi 28 février 2007  
Le jeudi 1<sup>er</sup> mars 2007

**Fascicule n° 16**

**Première et deuxième réunions concernant :**

L'étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code  
criminel (taux d'intérêt criminel)

**COMPARAISSENT :**

Rob Moore, député, secrétaire parlementaire  
du ministre de la Justice

Colin Carrie, député, secrétaire parlementaire  
du ministre de l'Industrie

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.  
Biron  
Eyton  
Fitzpatrick  
Goldstein  
Harb

\* LeBreton, P.C.  
(or Comeau)  
Massicotte  
Meighen  
Moore  
Oliver

\* Hervieux-Payette, P.C.  
(or Tardif)

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*February 16, 2007*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*February 27, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jeremiah S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus  
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.  
Biron  
Eyton  
Fitzpatrick  
Goldstein  
Harb

\* LeBreton, C.P.  
(ou Comeau)  
Massicotte  
Meighen  
Moore  
Oliver

\* Hervieux-Payette, C.P.  
(ou Tardif)

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 16 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 27 février 2007*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, February 28 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Eyton, seconded by the Honourable Senator Meighen, for the second reading of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi, 28 février 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Eyton, appuyée par l'honorable sénateur Meighen, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2007  
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:07 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, C.P., Biron, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen and Moore (10).

*In attendance:* June Dewetering and Philippe Bergevin, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 28, 2007, the committee began its study of the Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate).

**APPEARING:**

*Department of Justice Canada:*

Rob Moore, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

*Industry Canada:*

Colin Carrie, Parliamentary Secretary to the Minister of Industry.

**WITNESSES:**

*Department of Justice Canada:*

William (Bill) Bartlett, Senior Counsel;

Matthew Taylor, Counsel.

*Industry Canada:*

Michael Jenkin, Director General, Office of Consumer Affairs;

David Clarke, Senior Analyst, Consumer Policy.

At 4:15 p.m., Mr. Carrie and Mr. Moore each made and statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, March 1, 2007  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:45 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 28 février 2007  
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Biron, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen et Moore (10).

*Également présents :* June Dewetering et Philippe Bergevin, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 février 2007, le comité entreprend son étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel).

**COMPARAISSENT :**

*Ministère de la Justice du Canada :*

Rob Moore, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

*Industrie Canada :*

Colin Carrie, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie.

**TÉMOINS :**

*Ministère de la Justice Canada :*

William (Bill) Bartlett, avocat-conseil;

Matthew Taylor, avocat.

*Industrie Canada :*

Michael Jenkin, directeur général, Bureau de la consommation;

David Clarke, analyste principal, Politique de la consommation.

À 16 h 15, MM. Carrie et Moore font chacun une déclaration puis, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> mars 2007  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein, (président).



*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen and Moore (8).

*In attendance:* June Dewetering, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 28, 2007, the committee continued its study of the Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate).

*WITNESSES:*

*As an individual:*

The Honourable Madeleine Plamondon.

*Alterna Savings:*

Norman Ayoub, Senior Vice-President, Chief Operating Officer;

Robert A. Whitelaw, Director, Alterna Convenience Loan Project.

*Canadian Payday Loan Association (CPLA):*

Stan Keyes, President;

Norm Bishop, Corporate Secretary.

*Rentcash Inc.:*

Michael Thompson, Vice-President;

Michael Teeter, Consultant.

At 10:50 a.m., The Honourable Madeleine Plamondon made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m., Mr. Ayoub made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 12:23 p.m., Mr. Keyes made statement and, together with the other witness, answered questions.

At 12:55 p.m., Mr. Thompson and Mr. Teeter each made a statement and answered questions.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Massicotte, Meighen et Moore (8).

*Également présente :* June Dewetering, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 février 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel).

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

L'honorable Madeleine Plamondon.

*Caisse Alterna :*

Norman Ayoub, premier vice-président, chef de l'exploitation;

Robert A. Whitelaw, directeur, Projet de prêts de dépannage.

*Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS) :*

Stan Keyes, président;

Norm Bishop, secrétaire général.

*Rentcash Inc. :*

Michael Thompson, vice-président;

Michael Teeter, consultant.

À 10 h 50, l'honorable Madeleine Plamondon fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 50, M. Ayoub fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 12 h 23, M. Keyes fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 12 h 55, MM. Thompson et Teeter font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate), met this day at 4:07 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jerahmiel S. Grafstein (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I welcome our witnesses and audience today to Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This hearing will be broadcast from coast to coast to coast in Canada and around the world on the internet. All testimony will have global reverberations. Our job is not only to review this bill as thoroughly as possible but also to inform consumers and taxpayers as to the content of the bill.

Bill C-26 was introduced in the House of Commons on October 6, 2006, and received first reading in the Senate on February 7, 2007. It proposes to amend section 347 of the Criminal Code, which criminalizes the charging of usurious interest rates. The bill received second reading today in the Senate and, therefore, was referred to this committee for further consideration. There is a huge lacuna in the law dealing with this issue.

I will introduce our committee members from across the country: Senator Baker, from Newfoundland and Labrador; Senator Meighen, from Ontario; Senator Fitzpatrick, from British Columbia; Senator Moore, from Nova Scotia; and our august deputy chair of the committee, Senator Angus, from Quebec.

The provincial and territorial governments are free to regulate any lending industry within their respective jurisdiction consistent with the limits set out in section 347 of the Criminal Code. However, an exemption under this bill in the section permits the provinces to allow legal lending transactions that exceed the limit in the Criminal Code.

Bill C-26 arose as a result of the work of this committee on consumer protection issues surrounding the excess interest rates being charged for small loans, according to some participants. Ultimately, to deal with this issue, the committee approved the amendment to the Criminal Code. That was in our report in June 2006.

According to section 347 of the Criminal Code, it is a criminal offence to enter into an agreement or arrangement to receive interest at a criminal rate exceeding 60 per cent per annum or to receive a payment of interest at criminal rate. The consent of a provincial attorney general is required to prosecute an offence under this section and, to date, provincial governments have not prosecuted any payday lenders. As well, this section has not been used in a Criminal Code context with respect to the activities of payday lenders. There is shared federal-provincial-territorial jurisdiction over payday lenders. That means that these lenders

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel), se réunit aujourd'hui à 16 h 7 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à nos témoins et aux spectateurs à cette séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Cette réunion sera diffusée dans toutes les régions du Canada et dans le monde sur Internet. Tous les témoignages qui seront faits devant nous auront des retentissements sur toute la planète. Notre tâche n'est pas seulement d'examiner ce projet de loi le plus en détail possible, mais aussi d'informer les consommateurs et les contribuables du contenu du projet de loi.

Le projet de loi C-26 a été déposé à la Chambre des communes le 6 octobre 2006 et a reçu la première lecture au Sénat le 7 février 2007. Il modifie l'article 347 du Code criminel qui criminalise la perception d'intérêts à des taux usuraires. On a donné deuxième lecture du projet de loi aujourd'hui au Sénat et on l'a renvoyé à notre comité. La loi est en effet très lacunaire en ce qui concerne ce domaine.

Permettez-moi de présenter d'abord les membres du comité : le sénateur Baker, de Terre-Neuve-et-Labrador; le sénateur Meighen, de l'Ontario; le sénateur Fitzpatrick, de la Colombie-Britannique; le sénateur Moore, de la Nouvelle-Écosse, et notre savant vice-président du comité, le sénateur Angus, du Québec.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent réglementer le secteur du prêt qui relève de leurs compétences telles qu'elles sont établies par l'article 347 du Code criminel. Toutefois, l'exemption à cet article prévu par le projet de loi permettra aux provinces de permettre les prêts à un taux supérieur à la limite établie par le Code criminel.

Le projet de loi C-26 résulte des travaux de notre comité sur la protection des consommateurs, plus particulièrement sur les taux d'intérêt excessifs exigés pour les petits prêts, excessifs selon certains participants. À l'issue de ces travaux, notre comité a proposé une modification au Code criminel dans son rapport du mois de juin 2006.

L'article 347 du Code criminel dispose que la perception d'intérêts annuels de plus de 60 p. 100 par année constitue un acte criminel. Le procureur général de la province doit consentir à toute poursuite aux termes de cette disposition et, jusqu'à présent, les gouvernements provinciaux n'ont pas poursuivi les prêteurs sur salaire. De plus, cet article du Code criminel n'a pas été invoqué pour lutter contre les activités des prêteurs sur salaire. La compétence en matière de prêts sur salaire est une compétence que partagent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cela signifie que ce secteur est encore essentiellement non

essentially have been unregulated. The Province of Quebec has exempted itself because, to our understanding, payday loans are not allowed in the province of Quebec. Other provinces and territories are unable to regulate the price of a loan since attempts might conflict with section 347 of the Criminal Code and, therefore, would be challenged as *ultra vires* in the courts of the provinces or territories affected. Nevertheless, the Constitution provides the provinces and territories with competence over consumer protection through their authority over property and civil rights. Federal competence exists with respect to criminal law, which is obviously the pith and substance of section 347 of the Criminal Code.

In the absence of regulation, the future of the payday loan industry could be determined by civil actions proceeding through the criminal courts. These actions are complicated and difficult and I will not speak further to that.

Bill C-26 proposes that section 347.1(2) would exempt a person who makes a payday loan from criminal prosecution provided the loan is for \$1,500 or less and the term of agreement lasted for 62 days or less. The person must be licensed in the province to enter into the agreement and the province must be designated by the Governor in Council, by the federal cabinet, under proposed section 347.1(3). According to section 347.1(3) of the Criminal Code, these provisions would apply in provinces or territories designated by the Governor-in-Council — the cabinet — at the request of either the province or the territories. The designation would depend on the province or territories enacting legislative measures that “protect recipients of payday loans and that provide for limits on the total cost of borrowing” under the lending agreements. The proposed section 347.1(4) would permit the Governor-in-Council to revoke the exemption if requested by the province or if the legislative measures in the province are no longer in force.

That summary provides a thumbnail description of the situation. I am delighted to welcome our first witnesses, Rob Moore, William Bartlett and Matthew Taylor, from Justice Canada.

As well, we will hear from Colin Carrie, Michael Jenkin, and David Clarke, from Industry Canada. Gentlemen, please proceed with your opening remarks.

**Colin Carrie, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, Industry Canada:** Thank you for the opportunity to appear before the committee to speak to Bill C-26 and the issue of payday lending. As you may know, the bill is informed by extensive federal, provincial and territorial discussions on the issue of payday lending. The Government of Canada has led those discussions through the work of Industry Canada and the Consumer Measures Committee. In my remarks, I want to provide you with an overview of the issue at the centre of our discussion today — payday loans — and concerns associated with the industry that offers them. As well, I will provide background to the federal-provincial-territorial, FPT, deliberations on this subject. A payday loan is a short-term loan

réglementé. Le cas du Québec est à part, car il semble que les prêts sur salaire ne soient pas permis au Québec. Les autres provinces et territoires n'ont pu réglementer les taux d'intérêt sur ces prêts puisque toute tentative de le faire pourrait déroger à l'article 347 du Code criminel et, par conséquent, pourrait être déclarée *ultra vires* dans les tribunaux des provinces ou territoires en question. Néanmoins, la Constitution confère aux provinces et territoires la compétence en matière de protection des consommateurs par le biais de leur pouvoir au chapitre des droits civils et de propriété. La compétence fédérale s'exerce en droit criminel dont relève l'article 347 du Code criminel.

Si le secteur des prêts sur salaire n'est pas réglementé, son avenir risque d'être déterminé par un certain nombre de recours collectifs dont sont actuellement saisis les tribunaux pénaux. Ces poursuites sont complexes et délicates et je n'en dirai pas plus long à ce sujet.

Aux termes du nouveau paragraphe 347.1(2) du projet de loi C-26, toute personne qui consent un prêt sur salaire ne pourrait faire l'objet de poursuite au criminel si le prêt est d'au plus 1500 \$ et que la durée de la convention est d'au plus 62 jours. La personne doit être titulaire d'une licence provinciale lui permettant de conclure cette convention et la province doit avoir été désignée par le gouverneur en conseil, le cabinet fédéral, en vertu du nouveau paragraphe 347.1(3) du Code criminel. Ce paragraphe prévoit que les nouvelles dispositions s'appliqueraient dans les provinces désignées par le gouverneur en conseil — le Cabinet — à la demande de la province ou du territoire. La désignation aurait lieu à condition que la province ait adopté des mesures législatives qui protègent les bénéficiaires de prêts sur salaire et qui fixent un plafond au coût total des prêts. Le nouveau paragraphe 347.1(4) permettrait au gouverneur en conseil de révoquer par décret la désignation à la demande de la province ou lorsque les mesures législatives pertinentes ne sont plus en vigueur.

Voilà donc un résumé de la situation. Je suis ravi d'accueillir nos premiers témoins, Rob Moore, William Bartlett et Matthew Taylor, de Justice Canada.

Nous entendrons aussi Colin Carrie, Michael Jenkin et David Clarke d'Industrie Canada. Messieurs, vous avez la parole.

**Colin Carrie, député, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie, Industrie Canada :** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de parler du projet de loi C-26 et du prêt sur salaire. Comme vous le savez probablement, le projet de loi est basé sur de vastes discussions fédérales, provinciales et territoriales sur la question des prêts sur salaire. Le gouvernement du Canada a mené ces discussions, par le biais des efforts d'Industrie Canada et du Comité des mesures en matière de consommation. Dans mes remarques, j'aimerais vous donner un aperçu de l'enjeu au centre de nos discussions d'aujourd'hui — les prêts sur salaire — et quelques-unes des préoccupations soulevées par l'industrie qui les offre. Par la suite, j'aimerais vous fournir un peu du contexte à propos de nos



for a relatively small sum of money. A typical loan might be for \$300 for 10 days to two weeks: the loan is repayable on the borrower's next payday. Loans are often provided in cash, although a number of lenders provide the money on a debit card that can be used on the normal automatic bank machine networks. The industry, which originated in the United States, emerged in Western Canada in the mid-1990s and rapidly spread eastward. Today, it is a major presence in many urban areas with more than 1,350 retail outlets and estimates of \$1.7 billion in lending annually.

A number of concerns have been raised with regard to the industry. Concerns include the high cost of borrowing. Allow me to focus on only that issue for a moment. The borrower, taking out a loan of \$300, can incur fees that run a wide range from \$40 to \$75, or even more depending on the lender. Various lenders will divide the cost of a single loan into different categories. One part of the fee might be explicitly the interest and another might be a processing or brokerage fee. At times, there might be an insurance charge or a combination of the above charges. Of course, if the loan amount is loaded onto a debit card, as I have just described, then simply accessing the cash can result in yet another charge. In short, the high cost associated with these loans has been a major focus of critics of the industry. At the end of the day, the cost of borrowing \$300 for one week or ten days can be well over one quarter of the amount of the loan.

Other concerns that observers have seen in the industry include inadequate disclosure of contractual terms, and a debt spiral and compounding fees that can result when consumers are forced to roll over a payday loan. The protection of consumers has been the focus of extensive federal-provincial-territorial discussions that have taken place and that have led us to where we are today.

The issue of alternative credit market, such as payday lenders, was first raised by British Columbia in discussions with federal-provincial-territorial consumers affairs officials. It was there that the appearance and growth of payday lenders was first observed in Canada. The Consumer Measures Committee, CMC, of federal-provincial-territorial officials took on the task of learning more about the industry and its clients. Michael Jenkin, who is with me here today, is the federal co-chair of that committee.

A number of studies and round-table discussions have been carried out. In 2000, officials from Industry Canada and the British Columbia Ministry of Attorney General commissioned a report that helped to provide the basis for subsequent discussion about the alternative consumer credit market. A round table on the issue was also held in 2000. Public consultations were

délibérations fédérales, provinciales et territoriales à ce sujet. Un prêt sur salaire est un prêt à très court terme d'une somme relativement petite. Quelqu'un emprunte ordinairement 300 \$ pour dix jours à deux semaines. Le prêt est remboursable sur la prochaine paie de l'emprunteur. Les prêts sont souvent consentis en espèces, bien qu'un certain nombre de prêteurs fournissent l'argent sur une carte de débit qui peut être utilisée dans les réseaux habituels de guichet automatique bancaire. L'industrie, qui est née aux États-Unis, a fait ses débuts dans l'Ouest canadien au milieu des années 1990 et s'est déplacée rapidement vers l'Est. Elle constitue maintenant une forte présence dans de nombreuses zones urbaines, compte tenu de ses 1 350 comptoirs et de ses prêts annuels estimatifs de 1,7 milliard de dollars.

Un certain nombre de préoccupations ont été soulevées concernant cette industrie. Le coût très élevé des emprunts constitue entre autres une des préoccupations. Permettez-moi de m'attarder à cette question. Un emprunteur qui contracte un prêt de 300 \$ devra peut-être payer des frais allant de 40 \$ à 75 \$ et même plus, selon le prêteur. Divers prêteurs diviseront le coût d'un seul prêt en différentes catégories : une partie des frais sera peut-être explicitement appelée intérêt, une autre, frais de traitement ou frais de courtage, et même parfois frais d'assurance ou, bien sûr, ces frais seront regroupés dans une combinaison quelconque de ces catégories. Et, évidemment, si le montant du prêt est imputé à une carte de débit, comme je viens de vous le décrire, d'autres frais encore pourraient s'ajouter au coût total du prêt pour le simple fait d'accéder à l'argent. Bref, les coûts élevés liés à ces prêts constituent un point de mire important des critiques de l'industrie. Au bout du compte, le coût de l'emprunt de ces 300 \$ pour une semaine ou dix jours peut très bien représenter plus du quart du montant du prêt.

D'autres craintes soulevées par les observateurs de l'industrie ont trait à la communication inadéquate des clauses contractuelles et à l'accumulation de frais qui peut résulter de l'obligation pour un consommateur de renouveler un prêt sur salaire. En fait, c'est la protection des consommateurs qui a fait l'objet des discussions fédérales, provinciales et territoriales et qui nous a menés là où nous sommes aujourd'hui.

La question du marché du crédit parallèle, dont font partie les prêteurs sur salaire, a été soulevée pour la première fois par la Colombie-Britannique dans des discussions entre les fonctionnaires FPT responsables de la protection des consommateurs. C'est là, en Colombie-Britannique, que la présence et l'essor des prêteurs sur salaire ont été observés pour la première fois au Canada. Le CMC — Comité des mesures en matière de consommation, composé de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux — a entrepris la tâche d'étudier l'industrie et ses clients. Michael Jenkin, qui m'accompagne aujourd'hui, est le coprésident fédéral de ce comité.

Plusieurs études et discussions en table ronde ont été menées au fil des ans. En 2000, des fonctionnaires d'Industrie Canada et du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique ont commandé un rapport qui a servi de base aux discussions qui ont eu lieu par la suite sur le marché du crédit parallèle. Une table ronde sur la question a également eu lieu en 2000. Des

carried out by CMC in 2003 and in 2005. The ultimate outcome of this work is Bill C-26. All this work has helped to form the development of the legislative proposals that are before you today.

The CMC study of payday lending has permitted officials in all governments to learn more about the problematic practices in the industry and to consider the variety of possible solutions, including the potential elements of a consumer protection framework. The study has contributed to the development of this bill and to the development of provincial legislation as well.

Mr. Chairman, Bill C-26 is designed to provide the provinces with the flexibility to regulate the payday lending industry in a manner that best addresses the realities of their jurisdictions. It is a product of extensive discussions. As you might be aware, Ontario has expressed the view that the federal government should undertake the specific element of regulating the cost of borrowing in this industry. However, other provinces are anxious to move forward and begin to regulate all aspects of consumer protection concern, including the cost of borrowing, as evidenced by the recent passage of legislation in Nova Scotia and in Manitoba. The full implementation of these pieces of legislation will depend upon the passage of Bill C-26. It is important to remember that those two pieces of legislation are also a key product of the FPT work that has been undertaken. I think it is safe to say that the governments of those two provinces representing opposite ends of the political spectrum, await the outcome of this committee's deliberations.

At the same time, Bill C-26 does nothing to force any jurisdiction to modify its current consumer protection regime. Notably, the bill fully accommodates the position of Quebec, which has not permitted high-cost lending, such as payday lending, for a number of years. The bill is a short and straightforward one and is the result of a significant amount of effort and cooperation.

For more detail on the text of the bill, I turn to my colleague, Rob Moore.

**Rob Moore, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, Justice Canada:** Thank you, Mr. Chairman, it is a privilege to appear before the committee to speak to Bill C-26. To date, the bill has received the support of a significant majority of the House of Commons, which, in my opinion, demonstrates the importance of the measures proposed in this bill.

Indeed, these measures cut across partisan lines, and the passage of this bill will ultimately be a good thing for consumers in Canada. As we are all aware, the amendments contained in Bill C-26 deal with the payday lending industry and will result in increased protection for consumers by facilitating greater

consultations publiques ont été tenues par le CMC en 2003 et 2005. Tous ces efforts ont contribué à l'élaboration du projet de loi C-26, le projet de loi qui est devant vous aujourd'hui.

L'étude du Comité des mesures en matière de consommation sur le prêt sur salaire a permis aux fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement d'en apprendre davantage au sujet des pratiques problématiques de l'industrie et d'examiner les diverses solutions possibles, y compris les éléments potentiels d'un cadre de protection des consommateurs. Ce travail a contribué à l'élaboration de ce projet de loi et, je tiens à ajouter, à l'élaboration des lois provinciales aussi.

Monsieur le président, le projet de loi C-26 vise à accorder aux provinces la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour réglementer l'industrie du prêt sur salaire de la façon qui convient le mieux à leur réalité. Ce projet de loi est le résultat de longues discussions. Comme vous le savez peut-être, l'Ontario est d'avis que le gouvernement fédéral devrait entreprendre des travaux relatifs à l'élément précis consistant à réglementer le coût des emprunts dans cette industrie. Toutefois, les autres provinces ont hâte d'aller de l'avant et de réglementer elles-mêmes tous les aspects ayant donné lieu aux préoccupations au sujet de la protection des consommateurs, y compris le coût des emprunts, comme le montre l'adoption récente de dispositions législatives à cet égard en Nouvelle-Écosse et au Manitoba — dispositions législatives dont la mise en œuvre intégrale dépendra de l'adoption du présent projet de loi. Il est important de se rappeler que ces deux lois sont elles aussi un résultat significatif du travail FPT qui a été fait. Je crois pouvoir affirmer que les gouvernements de ces deux provinces, qui représentent deux extrémités du spectre politique, attendent le résultat de vos délibérations.

Par contre, le projet de loi C-26 n'oblige d'aucune manière les gouvernements à modifier leur régime actuel de protection des consommateurs. Notamment, il est parfaitement conforme à la position du Québec, faisant en sorte que les prêts à coût élevé comme les prêts sur salaire ne sont pas permis depuis plusieurs années. Le projet de loi est concis et simple, mais, et j'espère l'avoir dit clairement, il est le résultat de beaucoup d'efforts et de coopération.

Pour les détails sur le texte du projet de loi, je cède la parole à mon collègue, Rob Moore.

**Rob Moore, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, Justice Canada :** Merci, monsieur le président. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de me présenter devant vous aujourd'hui pour vous entretenir du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel). Jusqu'à présent, ce projet de loi a obtenu l'appui d'une majorité considérable de députés à la Chambre des communes, ce qui démontre, à mon avis, l'importance des mesures qui y sont proposées.

En effet, ces mesures transcendent les programmes des parties. L'adoption de ce projet de loi bénéficiera aux consommateurs canadiens. Comme nous le savons tous, les modifications proposées dans le projet de loi C-26 s'appliquent à l'industrie du prêt sur salaire et auront pour effet de protéger davantage les



provincial and territorial regulation of the payday lending industry. I am pleased to spend my time today walking the committee through the amendments contained in Bill C-26. As we have heard, in the 12 years or so that the industry has existed in Canada, a relatively short period of time all things considered, it has grown steadily to the point where it now lends an estimated \$1.7 billion annually through approximately 1,350 storefront operations. We are all familiar with the stores. They operate from high-traffic public spaces on our streets in cities and towns across Canada. They open early and they close late. They have flashy advertising and operate with catchy business names. The payday lending industry continues to flourish. What is remarkable about this industry is not that it has grown so quickly, but rather that it has done so in the absence of an industry-specific regulatory framework. Bill C-26 will assist in remedying this absence and facilitate industry-specific regulation at the provincial and territorial levels. The bill will do this by carving out a limited exemption from section 347, the criminal interest rate provision of the Criminal Code. It is important because we know that section 347 is a barrier to the effective regulation of the payday lending industry by the provinces and territories. Indeed as my colleague, the Parliamentary Secretary to the Minister of Industry has already pointed out, consensus has emerged from longstanding federal, provincial and territorial consultations that payday lenders need to be regulated. For this to happen, a limited exemption from section 347 is necessary and that is precisely what Bill C-26 proposes. As you are aware, section 347 of the Criminal Code makes it an offence, punishable by a maximum of five years imprisonment on indictment, to enter into agreement or arrangement to charge interest at a rate of more than 60 per cent on an annual basis. This provision was enacted in the early 1980s and designed specifically to combat loansharking, which as you know has links to organized crime. Bill C-26 would add a new section, section 347.1, to the Criminal Code, which would set out the scheme by which payday loans could be exempt from section 347. The first thing to notice about this proposed new section is its definition of payday loan. For the purpose of the exemption, a payday loan would be defined as follows:

... an advancement of money in exchange for a post-dated cheque, a pre-authorized debit, or future payment of a similar nature, but not for any guarantee, suretyship, overdraft protection or security on property and not through a margin loan, pawnbroking, a line of credit, or a credit card.

This definition will facilitate the objectives of Bill C-26, which include bringing the payday lending industry within the purview of an effective industry-specific regulatory framework. At the same time, this definition ensures that other forms of credit are not captured inadvertently.

consommateurs en facilitant la réglementation de cette industrie par les provinces et les territoires. Je suis ravi de pouvoir examiner avec vous la teneur des modifications proposées dans ce projet de loi. Comme nous l'avons entendu, au cours de la douzaine d'années d'existence de cette industrie au Canada, une période relativement courte, elle a augmenté sans cesse. Elle prête de nos jours environ 1,7 milliard de dollars chaque année par le truchement de 1 350 établissements avec pignon sur rue. Nous les connaissons, ces établissements. Ils font affaire dans les lieux publics achalandés et des rues passantes des villes canadiennes d'un bout à l'autre du pays. Ils ouvrent leurs portes tôt et ferment tard; ils présentent des enseignes racoleuses et se présentent sous des raisons sociales accrocheuses. L'industrie du prêt sur salaire continue de croître. Ce qui est remarquable à propos de cette industrie, ce n'est pas tant qu'elle se soit développée si rapidement, c'est qu'elle se soit développée sans cadre réglementaire adapté. Le projet de loi C-26 permettra de combler ce vide juridique. Il facilitera la réglementation par les provinces et les territoires de cette industrie. Ainsi, il ajoutera une nouvelle disposition à l'article 347 qui porte sur le taux d'intérêt criminel. Cette nouvelle disposition est d'importance, car nous savons que l'application de l'article 347 nuit à la réglementation de cette industrie par les provinces et les territoires. Comme l'a indiqué mon homologue, le secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie, il est clairement ressorti des consultations FPT entreprises il y a longtemps que l'industrie du prêt sur salaire doit être réglementée et que, pour ce faire, il convient de prévoir une exemption limitée à l'application de l'article 347. C'est d'ailleurs l'effet que les mesures proposées dans le projet de loi C-26 auront. Comme vous le savez, l'article 347 du Code criminel érige en infraction le fait de conclure une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel, soit plus de 60 p. 100 par année. Il prévoit une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement sur acte d'accusation. Cette disposition a été adoptée au début des années 1980 et a été conçue pour lutter contre les prêts usuraires qui étaient liés au crime organisé. L'adoption du projet de loi C-26 nous permettrait de modifier le Code criminel en y ajoutant une nouvelle disposition, l'article 347.1, qui soustrairait les prêteurs sur salaire aux dispositions sur le taux d'intérêt criminel. Je voudrais attirer votre attention sur la définition que prévoit la nouvelle disposition. Aux fins de l'exemption, le terme « prêt sur salaire » est ainsi défini :

[...] opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, d'une autorisation de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature et à l'égard de laquelle ne sont fournis aucun cautionnement ni autre sûreté sur des biens ou autorisation pour découvert de comptes; sont toutefois exclus les prêts sur gage ou sur marge, les lignes de crédit et les cartes de crédit.

Une telle définition permettra de servir les objectifs du projet de loi C-26, qui a notamment pour but de créer un cadre réglementaire judicieux applicable à l'industrie du prêt sur salaire. Toutefois, le libellé de la définition a été choisi pour faire en sorte que d'autres formes de crédit ne soient pas visées par la disposition.



For a payday loan to be exempt from section 347, the following additional conditions must be present. First, the loan must be for \$1,500 or less and for a term of 62 days or less. Second, the lender must be licensed or otherwise authorized under the laws of a province to enter into a payday loan agreement. Third, the province must be designated for the purpose of the exemption. I will briefly explain why these conditions are necessary.

First, requiring that the lending agreement be for \$1,500 or less for a term of less than 62 days is important because it provides the provinces, the industry and consumers with flexibility. At the same time, these limits reflect the typical payday loan scenario of a loan for a small amount for a short duration.

The second requirement is particularly important. Indeed, the requirement that the lender be licensed or authorized is ultimately what will result in greater consumer protection because it necessarily implies that the province has consumer protection legislation in place applicable to payday lending. It also guarantees, for the purposes of the residual criminal law, that the exempted regulated lenders are clearly identified. The exact nature of the legislation will be left, of course, to the provinces and territories to determine in almost every respect. The only requirement regarding the provincial consumer-protection legislation for an exemption to apply will be that the province in which the lender operates has set a limit on the total cost of borrowing. In all other respects, the provinces and territories can legislate in a manner they feel is most appropriate, and which they feel provides the most consumer protection. This provision makes obvious sense as the provinces and territories are the best place to decide what components are necessary to provide protection to consumers within their jurisdiction.

The final requirement for an exemption to apply is that the province be designated by the Governor-in-Council. To seek such a designation, a province would need to demonstrate in a letter to the Minister of Justice and Attorney General of Canada that the province has legislative measures in place that set out consumer protection measures for those who seek payday loans, including a limit on the total cost to consumers for payday borrowing. If, upon the recommendation of the federal Minister of Industry, the Minister of Justice is satisfied that the province meets the requirements for the designation, a recommendation to grant the designation will be made to the Governor-in-Council. Importantly, this designation can be rescinded at any point at the federal level in instances where the province no longer meets the requirements for the designation, or where the rescission has been requested by the province.

The amendments proposed in Bill C-26 are not extensive but they will play a critical role in enabling greater consumer protection in relation to the payday lending industry in Canada.

Pour qu'un prêt sur salaire soit exempté de l'application de l'article 347, les conditions suivantes doivent être remplies. Premièrement, le prêt sur salaire doit être d'une valeur maximale de 1 500 \$ et d'une période maximale de 62 jours. Deuxièmement, le prêteur sur salaire doit posséder un permis d'exercice ou être autorisé d'une autre manière en vertu des lois de la province à exercer cette activité. Troisièmement, la province dans laquelle le prêteur exerce ses activités a été désignée par le gouverneur en conseil. Permettez-moi de vous expliquer en quelques mots les raisons ayant motivé de telles conditions.

Tout d'abord, la condition prévoyant une entente sur un montant de 1 500 \$ ou moins pour une durée maximale de 62 jours est importante, car elle donne aux provinces, à l'industrie et aux consommateurs une certaine souplesse. Une telle situation cadre avec le scénario type de prêt sur salaire qui se résume ainsi : prêt à court terme d'un petit montant.

La deuxième condition est particulièrement importante. L'obligation pour le prêteur sur salaire de posséder un permis d'exercice ou d'être autorisé d'une autre manière en vertu des lois de la province à exercer cette activité permettra le plus de protéger les consommateurs, car elle signifie nécessairement que la province s'est dotée de mesures législatives de protection du consommateur régissant les prêts sur salaire. Une telle disposition permet également de faire en sorte que les prêteurs sur salaire exemptés soient clairement identifiés, aux fins de l'application des mesures sur le taux d'intérêt criminel. Bien entendu, la nature de ces mesures législatives est laissée à la discrétion de la province ou du territoire, à presque tous les égards. Or pour qu'une exemption s'applique, il faut que la législation provinciale sur la protection du consommateur prévoie que la province dans laquelle le prêteur sur salaire exerce ses activités ait fixé un plafond au coût total des prêts, il s'agit de la seule condition. À tous les autres égards, les provinces et les territoires peuvent légiférer en cette matière de la manière qu'ils estiment appropriée et qui assure le mieux la protection des consommateurs. Cela tombe sous le sens, puisque les provinces et les territoires sont les mieux placés pour déterminer les éléments qui sont nécessaires à la protection des consommateurs chez eux.

La troisième exigence pour que l'exemption s'applique est que la province dans laquelle le prêteur exerce ses activités ait été désignée par le gouverneur en conseil. Pour obtenir une telle désignation, la province devra démontrer, par voie d'une lettre adressée au ministre de la Justice du Canada, que celle-ci a adopté des mesures législatives protégeant les bénéficiaires de prêts sur salaire et fixant un plafond au coût total des prêts, comme nous l'avons précisé précédemment. Si, sur recommandation du ministre fédéral de l'Industrie, le ministre de la Justice est d'avis que la province répond aux exigences de l'exemption, il recommandera au gouverneur en conseil d'accorder l'exemption. Fait important à souligner, la désignation peut être révoquée à tout moment par le gouvernement fédéral si une province en fait la demande ou si elle ne remplit plus les conditions nécessaires.

Les modifications proposées dans le projet de loi C-26 ne sont pas exhaustives, mais elles sont essentielles pour permettre de protéger davantage les consommateurs ayant recours à l'industrie

I should also point out that bill C-26 does not apply to federally regulated financial institutions such as banks. The federal government has responsibility for banks under Canada's Constitution and the proposed amendments in Bill C-26 are targeted specifically at the provincial regulation of the payday lending industry.

I will conclude my remarks by saying that Bill C-26 proposes much needed legislative reform. There is widespread agreement on the need to bring the payday lending industry within the purview of an industry-specific regulatory framework. This bill will allow for this measure. The approach is an appropriate and sensitive solution that addresses the needs of all provinces and, importantly, the millions who use the services of payday lenders each year. Canadians are eager to see this legislation passed and I look forward to our continued collaboration to ensure that happens.

**Senator Angus:** I am not sure who to address my question to. As the chair has said, you are all aware that we have had extensive exposure to "payday" loans. This industry has grown up and as best we can tell, it grew up because the banks either vacated the field or found it too expensive in their structures. Those poor banks cannot afford to deal with these types of loans. In other words, a vacuum occurred for this type of small loan to be granted by other than the main financial institutions that we knew before.

When we conducted a study of consumer aspects of the financial services industry more than a year ago, we heard enough evidence about this industry to have serious concerns: not only about the potentially usurious aspects of the interest charges or service charges that are involved but by the potential possibly for abuse by the people in the industry. We are in an area where we have a specific statute in Canada for money laundering and terrorist financing, so we are all sensitive to this area.

We were pleased in a way to see this legislation, but on the other hand, we became concerned again. If we understand the bill well, the federal government also appears to be vacating the field and handing off the responsibility to the provinces and territories. They seem to be saying, "Okay, we may have jurisdiction to regulate, but the area is one of concurrent jurisdiction, perhaps, and therefore we suggest that it be regulated by the provinces. Yet, we want to retain a certain oversight." That is where I would like to start my questioning.

Let us say this bill did not pass, or let us say we do not have this bill. How would regulation work right now? Would the provinces still have the right to set a regime of regulation, or would they not?

du prêt sur salaire au Canada. Permettez-moi de signaler aussi que le projet de loi C-26 ne s'appliquera pas aux institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral telles que les banques. Les banques relèvent de la compétence fédérale en vertu de la Constitution. Les modifications proposées dans le projet de loi C-26 s'appliquent seulement à la réglementation par les provinces de l'industrie du prêt sur salaire.

En guise de conclusion, permettez-moi d'affirmer que le projet de loi C-26 propose des modifications législatives nécessaires. Presque tous s'entendent sur la nécessité de prévoir un cadre réglementaire adapté applicable à l'industrie du prêt sur salaire. C'est l'objet que vise le projet de loi C-26. Il propose une solution judicieuse et pratique qui répond aux besoins de toutes les provinces, de la société en général et, fait important, des millions de Canadiens et de Canadiennes qui ont recours aux services des prêteurs sur salaire chaque année. La population canadienne attend avec impatience l'adoption de ces mesures. Pour ma part, je me réjouis à l'idée de poursuivre notre collaboration en ce sens.

**Le sénateur Angus :** Je ne sais pas à qui s'adresse ma question. Comme l'a dit le président, vous savez bien que nous avons déjà beaucoup discuté des prêts sur salaire. Ce secteur s'est développé, et pour autant que nous sachions, il s'est développé parce que les banques se sont soit retirées de cette activité ou elles l'ont trouvée trop coûteuse au sein de leur structure. Ces pauvres banques ne peuvent pas se permettre de traiter de ce genre de prêts. En d'autres termes, un vide s'est créé pour ce type de petits prêts, ce qui a permis à des établissements autres que les principales institutions financières habituelles de les consentir.

Lorsque nous avons mené une étude il y a un peu plus d'un an sur l'industrie des services financiers du point de vue des consommateurs, nous avons entendu suffisamment de témoignages au sujet de cette industrie pour faire naître chez nous de sérieuses inquiétudes : non seulement concernant les aspects potentiellement usuraires des taux d'intérêt ou des commissions demandés, mais également concernant les possibles abus par les personnes travaillant dans cette industrie. Cette question est liée au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, domaines visés par une loi particulière au Canada, et de ce fait c'est un sujet que nous connaissons bien.

D'une certaine façon, nous sommes satisfaits de la présentation de ce projet de loi, mais certaines préoccupations demeurent. Si nous comprenons le projet de loi correctement, le gouvernement fédéral semble également se retirer de ce domaine et demande aux provinces et aux territoires de s'en charger. Le gouvernement semble dire : « Très bien, nous avons le droit de réglementer dans ce champ de compétence, mais il est possible que ce soit un champ de compétence partagé, et de ce fait nous proposons qu'il soit réglementé par les provinces. Malgré tout, nous souhaitons conserver un certain pouvoir de surveillance. » C'est sur ce point-là que va porter ma première question.

Admettons que ce projet de loi ne soit pas adopté, ou tout simplement qu'il n'ait jamais existé. Quelle serait la réglementation aujourd'hui? Les provinces auraient-elles le droit de créer un régime de réglementation ou non?



**Mr. Moore:** Some provinces, both Manitoba and Nova Scotia, have put a regime in place. Other provinces have indicated that they are not prepared to put in place a regime until the issue of section 347 is addressed. Section 347 was never intended to address consumer interaction in what has really become a phenomenon over the last 12 years of the payday lending industry, as witnessed by its remarkable growth. Section 347 was designed to combat what we know as loansharking.

We feel that putting this exemption in place will allow all provinces to proceed. The framework in place, the limits, will be the \$1,500 and the 62 days. That definition will provide some limitation on what happens. Anything outside that definition is not covered by the exemption from section 347.

We have seen different provinces address this issue in different ways, such as Quebec, which basically has banned payday lending in its province.

**Mr. Carrie:** Payday lending is a reality across the country, and people are demanding these services and using them to the point of \$1.7 billion per year in lending, so it is significant. The payday lenders, the companies that provide this service, want to be regulated, so regulation is something that everyone wants. The industry is looking for leadership from the federal government to move forward.

As my colleague said, Nova Scotia and Manitoba already have legislation. They are ready to go. British Columbia is on record as supporting regulation, as is Alberta, and Saskatchewan. Quebec wants to opt out. New Brunswick and Nova Scotia are on record, and Prince Edward Island has a limited payday industry now but will watch and see what everyone else does.

**Senator Angus:** To set the jurisdictional elements of this straight, I perhaps misspoke when I said "concurrent jurisdiction." I believe in the case of the Criminal Code, jurisdiction is exclusively federal, and therefore the provinces could not operate in the regulatory area until they deal with the exemptions from the 60 per cent or whatever the Criminal Code number might be. Is that correct?

**Mr. Moore:** The evidence that the provinces do not want to treat this matter as a criminal one is that no prosecutions have been brought against what we consider a payday lending scenario. Yet, when we look at section 347, which was designed to combat loansharking in the traditional sense, technically, the operation, if it charges interest over 60 per cent per annum, is outside the law.

**The Chairman:** Mr. Moore, I want to correct the record. We had an intensive hearing about this, and we were upset to discover a gap in our consumer protection with respect to payday loans. We were instrumental in passing the criminal law, because we wanted to put some pressure on the provinces to undertake their responsibility to protect the consumer. I want to

**M. Moore :** Certaines provinces, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, ont déjà mis sur pied un régime. D'autres provinces ont fait savoir qu'elles ne souhaitent pas créer de régime avant que le problème de l'article 347 soit réglé. L'article 347 n'a pas été rédigé avec l'intention qu'il s'applique aux interactions avec les consommateurs dans le cadre de ce qui est devenu un véritable phénomène au cours des 12 dernières années, à savoir l'industrie des prêts sur salaire et son incroyable essor. L'article 347 visé a lutté contre les prêts usuraires.

Nous avons le sentiment qu'avec la création de cette exemption, toutes les provinces pourront agir. Les balises seront le plafond de 1 500 \$ et la durée maximum de 62 jours. Elles permettront d'encadrer ce qui se fera. Tout ce qui n'entrera pas dans le cadre de ces balises ne sera pas couvert par l'exemption à l'article 347.

Certaines provinces traitent de ce problème différemment, comme c'est le cas au Québec où les prêts sur salaire ont été interdits.

**M. Carrie :** Les prêts sur salaire sont devenus une réalité partout au pays, les gens demandent ces services et ils y ont recours de façon telle que les prêts s'élèvent à 1,7 milliard de dollars par an, ce qui est considérable. Les prêteurs sur salaire, les entreprises qui proposent ce service, souhaitent être réglementés, donc tous les intervenants appellent à une réglementation. L'industrie attend un signal fort de la part du gouvernement fédéral pour aller de l'avant.

Comme l'a indiqué mon collègue, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba ont déjà des lois en place. Ces provinces sont prêtes à agir. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont publiquement fait savoir qu'elles étaient en faveur d'une réglementation. Le Québec souhaite exercer son droit de retrait. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse appuient cette démarche, et l'Île-du-Prince-Édouard, qui a un secteur de prêts sur salaire limité, va observer ce que font les autres provinces.

**Le sénateur Angus :** Pour mettre les choses au clair, je me suis peut-être mal exprimé lorsque j'ai parlé de « champ de compétence partagé ». Si je ne me trompe, le Code criminel relève exclusivement du gouvernement fédéral, et par conséquent les provinces ne pourront pas réglementer dans ce domaine tant qu'il n'y aura pas d'exemption s'appliquant au taux de 60 p. 100, ou quel que soit le taux inscrit dans le Code criminel. Est-ce exact?

**M. Moore :** De toute évidence, les provinces ne souhaitent pas que ce secteur relève du Code criminel puisqu'il n'y a eu aucune poursuite à l'encontre de ce que nous considérons être des prêteurs sur salaire. Pourtant, en vertu de l'article 347, qui a été conçu pour lutter contre les prêts usuraires au sens traditionnel du terme, techniquement, si une entreprise de prêts sur salaire demande un taux d'intérêt supérieur à 60 p. 100 par an, elle enfreint la loi.

**Le président :** Monsieur Moore, je veux m'assurer que les choses soient claires. Nous avons tenu une audience approfondie à ce sujet, et nous avons été choqués de découvrir qu'il y avait des lacunes en matière de protection des consommateurs dans le cas des prêts sur salaire. Nous avons joué un rôle central dans l'adoption de cette loi pénale, car nous voulions faire pression sur



make it clear on the public record that this committee took leadership on this matter because we were concerned, having heard the evidence.

By the way, we are not here to criticize the payday loan organizations. They provide a service, and some of them asked for "regulation." The Province of Quebec had opted out completely.

The criminal power was a blunt instrument, and we were looking for the provinces to show leadership to protect the consumer. If any senators disagree with that analysis, I hope they will make the record straight, but I thought it important for the public to understand how this happened.

**Senator Meighen:** Also along the line of clarification, it may have been clear to my colleagues, but it was not clear to me: When the witness indicated support from various provinces, was it support for this bill or support for legislation, generally speaking?

**Michael Jenkin, Director General, Office of Consumer Affairs, Industry Canada:** Those references were to provinces that have indicated that they support the bill in principle as it stands now and the formula that was worked out in the course of federal-provincial-territorial discussions, which was to have the federal government allow the provinces both to regulate the cost of borrowing and to pursue their normal course of business practices regulation in this area.

In the course of the discussions on this issue, provinces were reluctant to regulate in this area when the activity was de facto covered by the Criminal Code. They requested the lifting of the criminal sanction so they could proceed with a civil regulatory system and a rate-setting system. Fundamentally, if payday lending was to be regulated at the provincial level, they needed some dispensation from the Criminal Code to proceed, because many of them felt that they could not do otherwise. In effect, the explanation that we were provided with was that provinces felt they would be regulating a criminal activity, and that would be inappropriate.

That is why, in essence, this process of designation has come about. It allows us to have a regime where, for those provinces that do not wish to regulate and wish to rely on the Criminal Code and perhaps prosecution, that is available to them. For those that wish to proceed with a regulatory regime, that is available to them. Those provinces such as Quebec that already have prohibitions against high-cost lending are able to continue with that process. It allows us, in effect, to respond in a way that satisfies virtually any approach the provinces wish to take in this regard, either regulate or not regulate, as the case may be, or proceed with a previous and existing process of licensing, which excluded this kind of lending.

**Senator Angus:** When Senator Grafstein said we passed a law here to send a signal to the provinces, I do not believe he meant that it ultimately passed. It was a private member's bill that

les provinces pour qu'elles assument leurs responsabilités relatives à la protection des consommateurs. Je veux dire publiquement ici que ce comité a été un chef de file dans ce domaine, car après avoir entendu les témoignages, nous avions des inquiétudes.

Cela dit, nous ne sommes pas ici pour critiquer les entreprises de prêts sur salaire. Elles proposent un service, et certaines d'entre elles souhaitent qu'il y ait une réglementation. La province du Québec refuse tout simplement ce type d'activités.

Le recours au Code criminel était une mesure radicale, mais nous souhaitons que les provinces prennent les devants en protégeant les consommateurs. Si certains sénateurs ne sont pas d'accord avec cette analyse, j'espère qu'ils le feront savoir, mais je pensais qu'il était important d'expliquer au public notre démarche.

**Le sénateur Meighen :** Je voudrais également certaines précisions. Peut-être que mes collègues ont bien compris, mais pas moi. Lorsque le témoin a mentionné l'appui de plusieurs provinces, parlait-il d'un appui à ce projet de loi ou d'un appui à des mesures législatives en général?

**Michael Jenkin, directeur général, Bureau de la consommation, Industrie Canada :** Nous avons mentionné les provinces qui ont fait savoir qu'elles appuyaient ce projet de loi en principe tel qu'il existe actuellement ainsi que la formule qui a été élaborée à la suite des discussions fédérales-provinciales-territoriales, selon laquelle le gouvernement fédéral permettrait aux provinces de réglementer le coût des emprunts et de réglementer les entreprises dans ce domaine comme toute autre entreprise.

Il est ressorti de ces discussions que les provinces ne souhaitaient pas réglementer un domaine dont les activités étaient, de fait, couvertes par le Code criminel. Elles ont demandé à ce que la sanction pénale soit levée pour qu'elles puissent mettre sur pied un système réglementaire et un système de fixation des taux qui relève du code civil. En résumé, les provinces nous ont fait savoir que si on voulait réglementer les prêts sur salaire au niveau provincial, il faudrait une exemption au Code criminel, car, sans cela, nombre d'entre elles avaient le sentiment qu'elles ne pourraient pas prendre de mesures. En effet, les provinces nous ont expliqué que, sans cela, elles réglementeraient une activité criminelle, ce qui serait inacceptable.

C'est pour cela que nous avons conçu ce processus de désignation. Cela permet d'avoir un régime dans les provinces qui ne souhaitent pas réglementer ce domaine et préfèrent avoir recours au Code criminel et peut-être engager des poursuites, et dans ce cas-là, c'est possible. Pour les provinces qui souhaitent mettre sur pied un régime réglementaire, cela sera également possible. Les provinces telles que le Québec qui ont déjà interdit les prêts à coûts élevés n'auront pas besoin de changer quoi que ce soit. En fait, cela nous permet d'accommoder pratiquement toutes les approches privilégiées par les différentes provinces, qu'il s'agisse de réglementer ou non, selon les cas, ou qu'il s'agisse de maintenir un système d'octroi de licences interdisant ce type de prêts.

**Le sénateur Angus :** Lorsque le sénateur Grafstein a dit que nous avions adopté un projet de loi ici pour envoyer un signal aux provinces, il n'a pas voulu dire qu'il avait été véritablement

passed through this committee and was reported back to the House of Commons, but then it died on the Order Paper in the House of Commons. Senator Plamondon, who has since retired from the Senate, sponsored that bill, and she will come to the committee as a witness again. I believe the gentlemen from Justice Canada and Mr. Jenkin are familiar with that bill. I understand you all had problems with that bill. Would it be fair to say that, in your minds, Bill C-26 addresses what Bill S-19 tried to address, and accomplishes what Senator Plamondon had in mind? We received feedback from, I think, the Minister of Justice at the time — Minister Toews, I think, but he may have been the critic — saying the idea is good, your hearts are in the right place, but we have a better mousetrap. Am I right that Bill C-26 is designed to do what we thought Bill S-19 did, and more?

**Mr. Carrie:** That is the intention, and the bill is to focus specifically on payday loans, whereas Bill S-19 would have affected a number of consumer lending banks in regards to bridge financing and consumer lending — companies such as Leon's and The Brick that have credit card and trust companies. The idea here was to be specific for payday loans.

There was a lot of discussion with the provinces, for five or six years, to come up with this specific bill that deals with this specific issue, and to do it in a way that there is, as Mr. Jenkin said, consensus around the country.

**The Chairman:** I take it that there was more response from the provinces after they understood that the blunt instrument was available. I do not suggest that the provinces were laggards, but a couple of provinces stepped up to the mark while others were not prepared to move on this front. We are where we are today, but I want to ensure that we all understand that we are trying to solve a problem that obviously is a service that consumers want. Having said that, we want to ensure that we protect the consumer in the process. I take it that is the purpose of this exercise at the provincial level.

**Mr. Carrie:** Absolutely.

**Senator Angus:** Many senators here have boned up on this issue. I know the sponsor of the bill, Senator Eyton, has a lot of questions.

Mr. Moore, I think you mentioned \$1 billion-plus being the order of magnitude of this industry. We have had evidence here that it is in the order of \$5 billion. Have you an issue with that? Is there a consensus on the panel that the problem is much larger than \$1.7 billion?

**Mr. Jenkin:** Senator, there is no definitive statistical information on this industry yet. It has not been regulated, obviously, so there is no central gathering of information. Frankly, most of the available data is based on either industry

adopté. C'était un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été adopté par ce comité et renvoyé à la Chambre des communes, mais il est mort au *Feuilleton* à la Chambre des communes. Le sénateur Plamondon, désormais à la retraite, a parrainé ce projet de loi, et elle comparaitra de nouveau devant le comité en tant que témoin. Il me semble que les fonctionnaires du ministère de la Justice et M. Jenkin connaissent ce projet de loi. D'ailleurs, il ne vous satisfaisait pas. Serait-il exact de dire que, d'après vous, le projet de loi C-26 traite des mêmes problèmes que le projet de loi S-19 et permettrait d'arriver aux mêmes résultats que ceux souhaités par le sénateur Plamondon? Le ministre de la Justice à l'époque — je crois que c'était le ministre Toews, mais peut-être qu'il n'était que porte-parole — nous a fait savoir qu'il trouvait que c'était une bonne idée, que l'intention était bonne, mais que le ministère avait quelque chose de mieux à proposer. N'est-ce pas exact que le projet de loi C-26 vise les mêmes résultats que le projet de loi S-19, et qu'il en fasse même plus?

**M. Carrie :** L'intention est en effet la même, mais ce projet de loi se concentre sur les prêts sur salaire tandis que le projet de loi S-19 aurait eu une incidence sur de nombreuses banques de crédit à la consommation à cause de leurs activités de financement provisoire et de prêts à la consommation — des entreprises telles Leon's et The Brick, qui proposent une carte de crédit et détiennent des sociétés de fiducie. Nous voulions un projet de loi qui vise uniquement les prêts sur salaire.

D'importantes discussions se sont tenues avec les provinces pendant cinq ou six ans afin de pouvoir élaborer ce projet de loi qui traite de cette question en particulier, et de le faire d'une façon qui, comme l'a dit M. Jenkin, soit acceptable pour tous partout au pays.

**Le président :** Je suppose que les provinces se sont montrées plus conciliantes après avoir compris qu'il existait désormais un outil radical. Je ne dis pas que les provinces traînaient des pieds, mais seules quelques provinces ont pris des mesures tandis que les autres ne semblaient pas prêtes à agir dans ce domaine. Nous en sommes où nous en sommes, mais je veux m'assurer que tout le monde comprend bien que nous essayons de régler un problème concernant un service demandé par les consommateurs. Cela étant dit, nous voulons garantir la protection des consommateurs dans ce secteur. Je suppose que ce projet de loi vise cela au niveau provincial.

**M. Carrie :** Tout à fait.

**Le sénateur Angus :** De nombreux sénateurs se sont bien renseignés sur la question. Je sais que le parrain du projet de loi, le sénateur Eyton, a beaucoup de questions à poser.

Monsieur Moore, il me semble que vous avez indiqué que la valeur de ce secteur s'établissait à plus d'un milliard de dollars. Nous avons des documents ici qui indiquent qu'elle serait plutôt de l'ordre de 5 milliards de dollars. Contestez-vous cela? Ou tous les témoins s'accordent-ils à dire que ce problème dépasse de loin le montant de 1,7 milliard de dollars?

**M. Jenkin :** Sénateur, nous ne possédons pas de renseignements statistiques définitifs sur ce secteur. Il n'est pas encore réglementé, donc, bien entendu, il n'y a pas de collecte centrale des renseignements. La plupart des données



estimates or guesstimates. It is difficult to say whether the figure is \$1.7 billion, \$2 billion or \$3 billion. The estimates come primarily from the Canadian Payday Loan Association.

**Senator Angus:** That association has only 40 per cent of the players.

**Mr. Jenkin:** Yes. I gather that earlier on they surveyed all the companies that they knew were in the business. In some of their initial surveys, they managed to reach — although you should speak to them about this — a good portion of the industry. The fundamental problem is that because this industry is informal and because there is no regulation or formal statistical gathering, the extent of what is going on is unclear. Indeed, it is difficult to know what the boundaries of this industry are.

**Senator Angus:** Being from Quebec and having had many people come through the office talking about this legislation, invariably the question comes up: What do you mean it does not happen in Quebec, senator? Why not? If it is such a legitimate industry, why would Quebec ban it?

So far, I have been able to find out only that Quebec has an alternative solution called the pawnshop business. I do not know how it is a substitute, but perhaps you could give us a reference. Perhaps Mr. Bartlett from the Department of Justice would know the law in Quebec. Where is the industry banned?

**William (Bill) Bartlett, Senior Counsel, Department of Justice Canada:** I am not sure of the exact name, but it is an unconscionable transactions act in Quebec, which effectively limits the rate to 35 per cent. The 60 per cent limit really does not allow for payday lending: 35 per cent brings the rate down to a point where it is clearly impossible. The province enforces that limit.

My colleagues from Industry Canada can probably give you more information on how the consumer accesses that kind of service. Quebec has a much broader secondary financial sector in the form of co-operatives and minor banks, if you will. I believe that is one avenue they have, but their provincial legislation simply sets a rate at 35 per cent and the province enforces it.

**Mr. Carrie:** The reality is that some people demand this type of service, and always. Senator Grafstein eloquently explained the issue of loansharking. People were being taken advantage of. With this legislation, the hope is that there will be regulations and rules, and people will know what to expect when they take on this type of transaction. It is a high-cost loan, but there are people who like this type of service.

**Senator Angus:** You have not fully answered the question on Quebec. I am told, anecdotally, that many of these payday loan shops are across the river in Hull and Gatineau. I may be wrong. This was told to me in my office within the last 24 hours.

disponibles se fondent sur les estimations fournies par l'industrie elle-même ou des estimations faites au pifomètre. Il est difficile de dire si le chiffre est de 1,7 milliard, 2 milliards de dollars ou encore 3 milliards de dollars. Nos estimations proviennent principalement de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire.

**Le sénateur Angus :** Cette association ne représente que 40 p. 100 des entreprises.

**M. Jenkin :** Oui. Il me semble qu'ils ont mené une enquête sur toutes les entreprises connues du secteur. Dans certaines de leurs enquêtes initiales, ils ont réussi — mais il faudrait que vous en parliez avec l'association — à contacter une part importante de l'industrie. Le principal problème, c'est que c'est une industrie parallèle, et comme il n'y a pas de recommandation ou de statistiques officielles, on ne sait pas vraiment ce qui se passe. On n'est même pas vraiment capable de délimiter ce secteur.

**Le sénateur Angus :** Je viens du Québec, et beaucoup de gens sont venus me voir dans mon bureau pour parler de ce projet de loi, et on me pose toujours la même question : Comment cela se fait-il que ce soit interdit au Québec, monsieur le sénateur? Pourquoi? Si c'est un secteur légitime, pourquoi le Québec l'interdit-il?

Pour l'instant, tout ce que j'ai réussi à savoir, c'est qu'au Québec, on peut avoir recours aux prêteurs sur gage. Je ne sais pas dans quelle mesure cela se substitue aux prêteurs sur salaire, mais vous pouvez peut-être nous donner plus de renseignements à ce sujet. Peut-être que M. Bartlett du ministère de la Justice connaît la loi au Québec. Où l'industrie est-elle interdite?

**William (Bill) Bartlett, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada :** Je ne connais pas le nom exact, mais il y a une loi sur les opérations de prêt exorbitantes au Québec qui plafonne le taux à 35 p. 100. Le plafond à 60 p. 100 ne permet pas vraiment des prêts sur salaire; lorsque le taux est ramené à 35 p. 100, les prêts sur salaire deviennent tout à fait impossibles. La province applique ce plafond.

Mes collègues d'Industrie Canada seront probablement mieux à même de vous donner plus de renseignements sur la façon dont le consommateur a accès à ce type de services. Le Québec a un secteur financier secondaire bien plus vaste grâce aux coopératives et aux petites banques. Je pense que c'est une possibilité qui se présente aux consommateurs, mais la loi provinciale fixe le taux maximum à 35 p. 100 et la province le fait appliquer.

**M. Carrie :** La réalité, c'est qu'il y a des gens qui demandent ce type de services, et c'est toujours le cas. Le sénateur Grafstein nous a bien présenté le problème des prêts à taux usuraire. On abusait des gens. Grâce à ce projet de loi, on espère mettre en place des règlements pour que les gens sachent à quoi s'attendre lorsqu'ils s'engagent dans ce type d'opérations. C'est un prêt à coût élevé, mais il y a des gens qui apprécient ce genre de services.

**Le sénateur Angus :** Vous n'avez pas tout à fait répondu à la question sur le Québec. D'ailleurs, on me dit qu'il y a beaucoup de magasins de prêteurs sur salaire de l'autre côté de la rivière à Hull et à Gatineau. Je me trompe peut-être. C'est ce qu'on est venu me dire dans mon bureau depuis hier.



**Mr. Jenkin:** We have no information on that. The Quebec law is clear. Payday lending operations are not licensed. They charge more than the limit, so they are not granted a money-lending licence.

In terms of the alternatives, yes, pawnbroking is a big industry in Quebec, but we do not have at our disposal any data on what businesses operate outside of that kind of lending. Frankly, I am not sure there is any information on that.

**The Chairman:** One could go to downtown Montreal and find out in 15 minutes. It is not difficult to find out.

**Senator Angus:** Before Craig Street became St. Antoine Street, it was "Pawnbroker Avenue." Where is your watch, by the way, Jerry?

What is an interest rate, what is an administrative fee and what is a charge? In terms of regulation, we are told in the literature that there is a concept called capping. When a province, be it British Columbia or Manitoba, brings in their regulatory regime, should they have a cap in it?

You have probably seen the study where a focus group — I think it was one of the networks, CTV — took out three loans. They kept the loans for eight days. In one case it was about \$24. The cost of another loan was a little higher, and another was about \$60.

If there is to be a cap, what would be a reasonable cap?

**Mr. Moore:** Within the parameters we have set out in the exemption, the provinces would determine the total cap.

Mr. Taylor, would you like to explain the interest and fees?

**Matthew Taylor, Counsel, Justice Canada:** Essentially, the legislation, as it is proposed, leaves that question to the provinces, and that reflects the reality of individual jurisdictions within their consumer protection legislation. This bill does not propose what that limit should be. The provinces determine that. They are best placed to do that.

**Senator Angus:** This information has been handed to me by the person who told me the business was alive and well in Quebec. Perhaps, they say, the interest is 10 per cent or 34.5 per cent, and the rest is "other." Here it is: Money Mart cheque-cashing centre, 414, boul. St-Joseph, Gatineau.

**The Chairman:** I notice the clock. I understand our colleagues from the other place have a vote at 5:30, which means they must leave here at approximately 5:25 to go across the street. The witnesses who are scheduled at 5 p.m., we will hear later. We will conclude today at 6 p.m., but we will allow time tomorrow morning to ensure that the witnesses have ample time to make

**M. Jenkin :** Nous n'avons pas d'information à ce sujet. La loi du Québec est claire. Les opérations de prêts sur salaire ne sont pas autorisées. Les prix demandés dépassent la limite donc on ne leur octroie pas de permis de prêteur d'argent.

Pour ce qui est des solutions de remplacement, il est vrai que l'industrie des prêts sur gage est importante au Québec, mais nous n'avons aucune donnée disponible pour les opérations autres que les opérations de prêts sur salaire. Franchement, je ne pense pas qu'il y ait d'information sur ce secteur.

**Le président :** Il suffirait de se rendre au centre-ville de Montréal et on obtiendrait des informations en l'espace de quinze minutes. Ce ne serait pas difficile à obtenir.

**Le sénateur Angus :** Avant que la rue Craig ne soit renommée la rue St-Antoine, on l'appelait l'avenue des prêteurs sur gage. Est-ce qu'il nous reste du temps, Jerry?

Qu'est-ce qu'un taux d'intérêt, qu'est-ce que des frais de service et qu'est-ce que des droits? Pour ce qui est de la réglementation, on trouve dans la littérature un concept appelé plafonnement. Lorsqu'une province, qu'il s'agisse de la Colombie-Britannique ou du Manitoba, décide de mettre sur pied un régime réglementaire, devrait-il y avoir un plafond?

Vous avez certainement pris connaissance de l'étude menée par l'une des chaînes de télévision, CTV je crois, dans le cadre de laquelle un groupe échantillon contractait trois emprunts différents pour une durée de huit jours. Le coût était d'environ 24 \$ dans l'un des cas, un peu plus élevé dans un autre, et il était de 60 \$ dans le troisième cas.

S'il faut imposer un plafond, quel taux serait raisonnable?

**M. Moore :** Les provinces fixeraient un plafond total dans le cadre des paramètres énoncés dans l'exemption.

Monsieur Taylor, voulez-vous donner plus de détails au sujet des intérêts et des frais?

**Matthew Taylor, avocat, Justice Canada :** En gros, le projet de loi tel que proposé laisse le soin aux provinces de préciser cela, et c'est dû au fait que chaque province et territoire a ses propres lois en matière de protection des consommateurs. Ce projet de loi ne propose aucun plafond. C'est aux provinces d'en décider. Elles sont les mieux placées pour le faire.

**Le sénateur Angus :** Ces renseignements m'ont été communiqués par la personne qui m'a dit que le secteur prospérait au Québec. Peut-être qu'il déclare un taux d'intérêt de 10 p. 100 ou de 34,5 p. 100, et que le reste des coûts apparaît sous une rubrique intitulée « autres ». Tenez : centre d'encaissement de chèques Money Mart, 414, boul. St-Joseph, Gatineau.

**Le président :** Je constate que le temps passe. Nos collègues de l'autre endroit ont un vote à 17 h 30, ce qui veut dire qu'ils doivent nous quitter vers 17 h 25 pour se rendre de l'autre côté de la rue. Nous entendrons plus tard les témoins qui étaient prévus à 17 heures. Nous allons conclure nos travaux aujourd'hui à 18 heures, mais nous nous réunirons demain matin pour nous

their case. I think we have not allotted enough time to our witnesses. This situation is complex. You can see that all senators are mightily interested in the detail as well.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, the last time I had the pleasure of having William Bartlett before a committee, I noticed in case law about eight months ago, he was quoted in this committee by the Supreme Court of British Columbia. The court cited his entire quotation on his interpretation from the Department of Justice on a particular term as it relates to organized crime and law enforcement. Perhaps he will answer these two technical questions I will ask, and perhaps we might see this issue in the first case to be tried under this particular bill.

I think I will ask all my questions right off the bat and leave the witnesses to answer because I know many senators want to ask questions.

First, there is a wealth of case law concerning this bill. The case law is in civil law and in class actions. It is in some cases of recent vintage — about a month ago, in *Smith v. National Money Mart Company Co.*, which was a certification for a class action, and less than a year ago, in *Kilroy v. A OK Payday Loans Inc.*, which gave a fairly good synopsis of the law in each province.

There is a wealth of case law and, in addressing the civil question, they address the criminal question. They address the criminal question as to whether these companies violated the Criminal Code. In each case that I looked at prior to coming to this meeting, the answer was yes. Then judgment was given and, in some cases, special damages were awarded — not only the repayment of interest beyond the allowable limit, but also special damages. I make that point initially.

When it comes to payday loans, one witness said that financial institutions are not covered. They are covered under the proposed section 347.1(2), “financial institution within the meaning of paragraphs (a) to (d) of the definition “financial institution” in section 2 of the Bank Act. . . .” However, the Bank Act includes not only paragraphs (a) to (d) — it includes paragraphs (a) to (h).

I would like you to address that in one of the answers, as to what would be the impact if we exclude a foreign bank in a bank or a trust and loan companies act, but we do not exclude trust, loan or insurance corporations, credit societies or foreign institutions under the definition under section 2 of the Bank Act.

My second question is this: When the bill defines payday loans, it says that it is a “means of advancement of money in exchange for a post-dated cheque, a pre-authorized debit or a future payment of a similar nature. . . .”

assurer que les témoins aient le temps de partager leur point de vue avec nous. Je crois que nous n'avons pas donné assez de temps à nos témoins. C'est une situation compliquée. Comme vous pouvez le constater, tous les sénateurs s'intéressent de près au moindre détail.

**Le sénateur Banks :** Monsieur le président, la dernière fois que j'ai eu le plaisir de voir comparaître William Bartlett devant un comité, j'ai pu constater dans la jurisprudence, il y a huit mois, que son témoignage devant ce comité avait été cité par la Cour suprême de Colombie-Britannique. La cour a cité tout son témoignage sur l'interprétation par le ministère de la Justice d'un terme particulier lié à la criminalité organisée et à l'application de la loi. Peut-être pourra-t-il répondre aux deux questions techniques que j'ai à lui poser, et peut-être que son témoignage sera cité dans le cadre de la première décision rendue en vertu de ce projet de loi.

Je crois que je vais poser mes questions tout d'abord et laisser aux témoins le temps de répondre parce que je sais que de nombreux sénateurs veulent poser des questions.

Tout d'abord, il existe une jurisprudence abondante au sujet de ce projet de loi. Cette jurisprudence concerne le droit civil et les recours collectifs. Certains de ces cas sont très récents; il y a environ un mois, il y a eu *Smith c. National Money Mart Company Co.*, qui demandait une attestation aux fins d'un recours collectif. Il y a moins d'un an, *Kelroy c. A OK Payday Loans Inc.* a donné un assez bon aperçu des lois de chaque province.

La jurisprudence est abondante et, en se penchant sur la question civile, elle se penche également sur la question pénale. Il faut résoudre la question pénale qui consiste à savoir si ces entreprises ont enfreint le Code criminel. Dans chacun des cas que j'ai examinés avant de me présenter ici, la réponse est oui. Le jugement a été rendu et, dans certains cas, des dommages et intérêts spéciaux ont été attribués; non seulement le remboursement des intérêts qui dépassait la limite permise, mais aussi des dommages et intérêts spéciaux. Voilà ce que je voulais dire pour commencer.

Au chapitre des prêts sur salaire, un témoin a dit que les institutions financières ne sont pas couvertes. Elles sont couvertes en vertu du paragraphe 347.1(2) : « institution financière au sens des alinéas a) à d) de la définition de « institution financière » à l'article 2 de la Loi sur les banques [...] » Toutefois, la Loi sur les banques ne comprend pas seulement les alinéas a) à d), mais plutôt les alinéas a) à h).

J'aimerais que, dans l'une des réponses, vous parliez de ce que seraient les effets de l'exclusion d'une banque étrangère d'une loi sur les banques ou d'une loi sur les compagnies de fiducie et de prêt, mais nous n'excluons pas les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance, les établissements de crédit ou les institutions étrangères en vertu de la définition figurant à l'article 2 de la Loi sur les banques.

Voici ma deuxième question. Le projet de loi définit un prêt sur salaire comme étant une « opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, d'une autorisation de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature [...] ».

Then the sentence finishes by saying, “but not for any” and it lists seven instances of guarantee for the loan. When we look at the Bank Act, and at what is excluded or included, it is almost like an inclusive act, where we cannot do anything outside of the act. The authority is specifically empowered within the act. This bill excludes five or six instances where a guarantee for payday loans will not be permitted. Are you sure that the bill covers the entire field here? For example, does the bill cover someone’s fishing licence? It is an interesting question.

Would it not be better to say “payday loan” means an advancement of money in exchange for a post-dated cheque, a pre-authorized debit or a future payment of a similar nature,” period?

My third question is this: When I look at the case law, it is absolutely fascinating. Throughout Canada and every province, many class action lawsuits have been judged in favour of the claimants.

I recognize what you are saying is right — some of the cases have not been — but the ones of recent vintage have and the reason is that they now use the Supreme Court of Canada interpretation of the word “interest” to include all other forms of payment on top of the actual principal.

In all the cases you see here in case law, the interest rate charged was only 20 per or 21 per cent. Then there was a 19-per-cent late fee; then another charge on top of that. In all these class action lawsuits that I have before me now, which is several, the courts have said that these charges are interest, as defined by the Supreme Court of Canada in *Garland v. Consumers’ Gas Co.*, and that definition will apply to these companies — which will have to cough up the money to all these people presumably when this is over.

What great change will take place with the new legislation? Will all these extra charges be covered in the provincial legislation to spell them out explicitly? If they are not covered, are we then leaving the civil standard that we have now in case law to what happens in the provinces upon adjudication?

**Mr. Bartlett:** The only quarrel I have with what you say about success for the plaintiffs is that most of these cases, I think, are still working their way through the courts. Those that have resulted in a judgment — and, in particular, the B.C. case, which actually resulted in a decision by the court — have indeed ruled in favour of the plaintiffs, using an interpretation by the Supreme Court and the definition of interest in section 347, which is a broad one.

It includes, “‘interest’ means the aggregate of all charges and expenses.” It is a broad definition — “but does not include any repayment of credit advanced or any insurance charge, official fee, overdraft charge” — so a few charges are specifically exempted from that broad definition. However, it starts out with a definition that is broad; and I have no quarrel with the

La phrase se poursuit en énumérant sept exemples des garanties pour le prêt. En examinant la Loi sur les banques, ainsi que ce qui est exclu ou inclus, on voit qu’il s’agit presque d’une loi inclusive, et que nous ne pouvons agir que comme il est prescrit dans la loi. L’autorité est précisée dans la loi. Le projet de loi exclut cinq ou six ans pendant lesquels un cautionnement pour un prêt sur salaire ne serait pas permis. Êtes-vous certain que le projet de loi couvre tout ce qui est nécessaire? Par exemple, le projet de loi couvre-t-il un permis de pêche? C’est une question intéressante.

Ne devrait-on pas plutôt lire qu’un « prêt sur salaire signifie une opération par laquelle une somme d’argent est prêtée en échange d’un chèque postdaté, d’une autorisation de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature », point?

Ma troisième question est la suivante : lorsque j’examine la jurisprudence, je la trouve absolument fascinante. Partout au Canada et dans chaque province, de nombreux recours collectifs ont été réglés en faveur des demandeurs.

Je suis d’accord pour dire que vous avez raison — certains cas n’ont pas été tranchés en faveur des demandeurs — mais cela a été le cas pour les cas récents, et ce, parce que c’est maintenant l’interprétation de la Cour suprême du Canada du mot « intérêt » qui est utilisée et que celle-ci comprend toutes les autres formes de paiement en plus du principe réel.

Dans tous les cas formant la jurisprudence, le taux d’intérêt demandé n’était que de 20 ou 21 p. 100. Il y avait des frais de retard de 19 p. 100; il y avait également d’autres frais ajoutés à cela. Dans tous les recours collectifs que j’ai devant moi, soit un grand nombre, les tribunaux ont indiqué que ces frais constituent des intérêts, tels que définis par la Cour suprême du Canada dans *Garland c. Consumers’ Gas Co.*, et que cette définition doit s’appliquer à ces entreprises; celles-ci devront par ailleurs rembourser l’argent à tous ces gens, présument, lorsque tout cela sera terminé.

Quels seront les grands changements apportés par la nouvelle loi? Tous ces frais supplémentaires seront-ils couverts par la loi provinciale afin de les énoncer clairement? S’ils ne sont pas couverts, allons-nous conserver la norme civile que nous avons à l’heure actuelle dans la jurisprudence quant à ce qui se passe dans les provinces après qu’une décision est rendue?

**M. Bartlett :** Le seul problème que j’ai avec ce que vous dites au sujet de la réussite des demandeurs, c’est que dans la plupart des cas, je crois, les dossiers sont encore à l’étude devant les tribunaux. Ceux qui ont fait l’objet d’une décision — et en particulier le cas de la Colombie-Britannique, qui a fait l’objet d’une décision par le tribunal — étaient en faveur des demandeurs, grâce à une interprétation de la Cour suprême et à la définition de « intérêt » se trouvant à l’article 347, qui est assez générale.

On y trouve ce qui suit : « intérêt » signifie « l’ensemble des frais de tout genre ». Il s’agit d’une définition très large — « exclut un remboursement de capital prêt, les frais d’assurance, les taxes officielles, les frais pour découvert de compte » — certains frais sont donc précisément exclus de cette large définition. Toutefois, cela commence par une définition large; je



decision of that court or any other court that has applied the definition of interest in section 347. I agree that they appear to have properly applied the definition, and therefore section 347, to the facts before them in terms of the kinds of charges involved in the payday lending class action lawsuits.

The issue of the definition of financial institution in section 2 of the Bank Act — I apologize that I do not have that definition with me.

**Senator Baker:** Can you pass this to the witness?

**Mr. Bartlett:** I am not an expert in that definition from the Bank Act.

**The Chairman:** Mr. Bartlett, not to interfere with your flow of thought, but this was a highly technical and articulate question. If you give us your answers and you do not have the complete answer, please feel free to respond to us in writing. I think Senator Baker and all of us want to get at some of these problems and therefore it is a little unfair that we have not given you notice of a complex question. Give us what you can, and if you cannot answer thoroughly, please come back with a written response.

**Mr. Bartlett:** I can state briefly that paragraphs (a) to (d) of section 2 of the Bank Act incorporate all those entities that are subject to the full range of regulatory measures under the Bank Act, whereas paragraphs (e) to (h), which include foreign institutions, trust, loan and insurance companies incorporated under the laws of a province, are subject only to certain provisions of the Bank Act and are not those institutions that are subject to full regulation. Those institutions are banks or other financial institutions that are regulated in the same way that banks are regulated. The activities of those institutions that are subject to the full range of regulation, as referred to in paragraphs (a) to (d), based on advice from the Department of Finance are extensively regulated. Therefore, they are not being invited to participate in this exempted payday lending industry. The ones that are left out are entities that are subject to some provision of the Bank Act, such as foreign institutions. For obvious reasons, they are not subject to the full range of rules set out under the Bank Act for what we would normally call a bank or other financial institutions.

The definition of “payday loan” is based on extensive advice from the provinces that have looked into this issue for some years now in terms of how the payday lending industry actually operates. The particular matters that are exempted — guarantee, surety, overdraft protection, lines of credit, et cetera — are products more commonly offered by financial institutions, insurance companies and so on. Payday lending companies do not do business this way. Rather, in exchange for the money that they lend, they ask for a post-dated cheque, preauthorized debit or future payment of a similar nature. That provision has been

n’ait aucun problème avec la décision de ce tribunal ou de tout autre tribunal qui a appliqué la définition de « intérêt » se trouvant à l’article 347. Je suis d’accord pour dire qu’il semble avoir bien appliqué la définition, et donc l’article 347, compte tenu des faits dont les tribunaux étaient saisis portant sur le type d’accusation portée dans le cadre de recours collectifs portant sur les prêts sur salaire.

Il y a aussi la question de la définition de « institution financière » se trouvant à l’article 2 de la Loi sur les banques — je vous présente mes excuses, mais je n’ai pas cette définition avec moi.

**Le sénateur Baker :** Pouvez-vous faire passer ceci au témoin?

**M. Bartlett :** Je ne connais pas cette définition de la Loi sur les banques en profondeur.

**Le président :** Monsieur Bartlett, je ne veux pas interrompre vos réflexions, mais cette question était hautement technique et claire. Si vous nous donnez des réponses sans avoir la réponse complète, n’hésitez pas à nous répondre par écrit. Je crois que le sénateur Baker ainsi que nous tous voulons régler certains de ces problèmes et, donc, il est quelque peu injuste de notre part de ne pas vous avoir avisé de cette question complexe. Dites-nous ce que vous pouvez, et si vous ne pouvez pas nous donner une réponse détaillée, nous vous demandons de nous envoyer une réponse écrite.

**M. Bartlett :** Brièvement, je peux vous dire que les alinéas a) à d) de l’article 2 de la Loi sur les banques incluent tous les organes assujettis à toutes les mesures réglementaires de la Loi sur les banques, tandis que les alinéas e) à h), qui comprennent les institutions étrangères, de même que les sociétés de fiducie, de prêts et d’assurances constituées en vertu des lois d’une province ne sont assujettis qu’à certaines dispositions de la Loi sur les banques et ne font pas partie des institutions qui sont assujetties à toute la réglementation. Ces institutions sont les banques ou d’autres institutions financières qui sont régies de la même façon que les banques. Les activités de ces institutions qui sont assujetties à toute la gamme de règlements, comme le mentionnent les alinéas a) à d), selon les conseils du ministère des Finances, sont réglementées de façon très complexe. Par conséquent, elles ne sont pas invitées à prendre part à cette industrie de prêts sur salaire exemptés. Celles qui sont exclues sont des organes assujettis à certaines dispositions de la Loi sur les banques, comme les institutions étrangères. Pour des raisons évidentes, elles ne sont pas soumises à toute la gamme de règles énumérées dans la Loi sur les banques, qui s’appliquent à ce que l’on appellerait normalement une banque ou une autre institution financière.

La définition de « prêts sur salaire » est fondée sur de nombreux conseils des provinces qui ont examiné cette question pendant des années, pour voir la façon dont l’industrie des prêts sur salaire fonctionne réellement. Les éléments qui sont exclus — cautionnement, sûreté, autorisation pour découvert de compte, ligne de crédit, et cetera — sont des produits qui sont habituellement offerts par les institutions financières, les compagnies d’assurances et ainsi de suite. Les entreprises de prêts sur salaire ne font pas des affaires de cette façon. Elles demandent plutôt, en échange de l’argent qu’elles prêtent, des chèques

crafted to describe what they do but to exclude those products that they do not now engage in as part of their loan operations to ensure that we have captured the industry as we understand it, and not open up a much broader area in terms of what will be exempted from the Criminal Code.

Your third question was about how we ensure that the provinces will regulate the same range. The bill provides that the provincial legislation, in addition to other measures, provides for limits on the total cost of borrowing. Again, in terms of our consultations, it seemed clear enough that the term, "the total cost of borrowing," would cover all fees and charges currently covered under the definition of "interest" in section 347 of the Criminal Code and perhaps some other kinds of fees and charges that might be involved in the payday lending situation that might not be covered specifically here. Although this definition is broad, I do not know exactly what that might involve. Rather than box it in with the same kind of definition, we use a term that should be broad enough for the provinces to ensure that the limits they set will cover all the applicable fees and charges under the meaning of the words "total cost of borrowing." Those words will be interpreted clearly enough to ensure that all the charges that should be covered will indeed be covered.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, when one crafts a sentence and one wants to exclude certain things, one must be careful. Inserting the word, "only" in the first part of the sentence would restrict it to only that. That is just a suggestion.

**Senator Eyton:** When I arrived, you were talking about the support in principle. I heard some of the discussion between Senator Angus and the witnesses. I understand that the support refers to the broad support by the provinces and territories on the rationale, the general thrust of the bill and the exemption that was to be made to the Criminal Code. What reaction have you had from the provinces and territories to the specific drafting of Bill C-26, as passed by the House of Commons?

**Mr. Bartlett:** Perhaps I can address that briefly, senator, and pass it over to my colleagues from Industry Canada for their comments. We have had discussions with the provinces and territories on the specific drafting of the bill. Some issues were clarified and dealt with in the course of those consultations and, at the end of that process, it can be said fairly that the provinces and territories were reasonably satisfied, perhaps not in each and every case but with the final wording that was worked out to cover concerns they had raised. The concerns were not about the concept but rather about the specific drafting of the bill. I believe that Manitoba has written to support the bill since it was tabled. We dealt with officials who raised some concerns earlier drafts. The final wording addresses many of their concerns so they were satisfied in that most of their concerns have been dealt with.

postdatés, des autorisations de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature. Cette disposition a été conçue de façon à décrire ce qu'elles font et à exclure ces produits qu'elles n'offrent pas à l'heure actuelle dans le cadre de leurs activités de prêts, afin de veiller à ce que nous ayons couvert l'industrie telle que nous la connaissons, sans ouvrir la porte à de nombreuses nouvelles exemptions du Code criminel.

Votre troisième question portait sur la façon dont nous allons veiller à ce que les provinces aient une réglementation équivalente. Selon le projet de loi, les lois provinciales, en plus des autres mesures, prévoient les limites du coût total des prêts. Encore une fois, lors de nos consultations, il a semblé clair que le terme « coût total des prêts » engloberait tous les frais qui sont présentement inclus dans la définition de « intérêt » figurant à l'article 347 du Code criminel et, peut-être, d'autres types de frais pouvant être liés à une situation de prêts sur salaire sans être précisément couverts ici. Bien que cette définition soit large, je ne sais pas exactement ce que pourrait être ces effets. Plutôt que de diminuer la marge de manoeuvre avec le même type de définition, nous utilisons un terme qui devrait être assez général pour que les provinces puissent s'assurer que les limites qu'elles établissent englobent tous les frais applicables, selon la signification de l'expression « coût total des prêts ». Ces mots seront interprétés de façon suffisamment claire pour veiller à ce que tous les frais qui devraient être inclus seront inclus.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, lorsque quelqu'un rédige une phrase et veut exclure certains éléments, il faut être prudent. Insérer le mot « seulement » dans la première partie d'une phrase la restreindrait beaucoup. Voilà une simple suggestion.

**Le sénateur Eyton :** Lorsque je suis arrivé, vous parliez du soutien en principe. J'ai entendu une partie de la discussion entre le sénateur Angus et les témoins. Si je comprends bien, l'appui fait référence à l'appui général des provinces et territoires quant à la justification, l'objectif général du projet de loi et l'exception qui devait être apportée au Code criminel. Quelles ont été les réactions des provinces et territoires à l'égard du libellé du projet de loi C-26 tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes?

**M. Bartlett :** Je peux vous en parler brièvement, sénateur, et céder la parole à mes collègues d'Industrie Canada. Nous avons discuté avec les provinces et territoires au sujet de la formulation du projet de loi. Certaines questions ont été clarifiées et réglées lors de ces consultations et, à la fin du processus, on peut dire en toute équité que les provinces et territoires étaient raisonnablement satisfaits, peut-être pas dans chaque cas, mais en général, de la formulation finale qui a été réalisée pour apaiser les inquiétudes qui avaient été soulevées. Les inquiétudes ne portaient pas sur le concept, mais plutôt sur la formulation du projet de loi. Je crois que le Manitoba a démontré son appui au projet de loi depuis sa présentation. Nous avons rencontré certains intéressés qui avaient soulevé des inquiétudes quant aux ébauches précédentes. La formulation finale règle un grand nombre de leurs inquiétudes, ce qui fait qu'ils sont satisfaits, puisque la plupart de leurs inquiétudes ont été calmées.



**Senator Eyton:** To your knowledge, Bill C-26, in its present form, has the support of the provinces and territories that you consulted with?

**Mr. Bartlett:** For the most part, yes, it has their support.

**Senator Eyton:** Were there any substantive differences?

**Mr. Jenkin:** Ontario has had a long-standing position. The province made it clear that they would prefer the federal government to regulate the cost of borrowing. As best we understand, that is still their position. They might reconsider that if Bill C-26 passes. At this time, they would prefer the federal government to undertake setting the cost-of-borrowing limits. Excepting Quebec, of course, most of the other provinces have either indicated their support or have been neutral. As you know, two provinces have already introduced and passed legislation in anticipation of the passage of Bill C-26. We are waiting to hear more specific reactions but that is where things stand.

**Senator Eyton:** Have you had representations from the payday loan industry? If so, what comments have they made?

**Mr. Bartlett:** We have had some representations from them, more along the lines of how the parliamentary process was proceeding. They have expressed concerns about how the designation process might work. At Justice Canada, we have not experienced specific representations from the industry on the wording of the bill, as such. I do not know if industry has received that kind of specific representation. Our contacts were mostly along the lines of how it was proceeding and how it might actually work in practice at the end of the day.

**Mr. Carrie:** Senator, we had federal-provincial-territorial consultations between December 2004, and January 2005. I could make a list available to you of people we consulted. It is a full page.

**Senator Eyton:** From that, do I take it that you are satisfied that this payday loan industry would also support Bill C-26 in its present form?

**Mr. Carrie:** Some do and some do not. For more detail, Mr. Jenkin could respond.

**Mr. Jenkin:** I believe, senator, you will hear directly from some of these people later on. My understanding is that the Canadian Payday Loan Association, which is the only organized industry body, has indicated in the past, its support for regulation in this legislation. Others, as you are probably aware, at least one other company, has made representations with respect to this bill. I believe it had an advertisement in *The Hill Times* the other day.

We have not had any discussions with the industry since the bill was introduced at the officials level.

**Senator Eyton:** Turning to the designation process, the bill provides that the Governor-in-Council may designate, at the request of the province, on the premise that the province requesting has enacted "legislative measures that protect

**Le sénateur Eyton :** Le projet de loi C-26, dans sa forme actuelle, a-t-il l'appui des provinces et territoires que vous avez consultés?

**M. Bartlett :** Oui, la plupart l'appuient.

**Le sénateur Eyton :** Y avait-il des différences significatives?

**M. Jenkin :** L'Ontario a la même position depuis longtemps. La province a indiqué clairement qu'elle préférerait que le gouvernement fédéral réglemente le coût des prêts. Selon ce que nous savons, il s'agit toujours de sa position. Il se peut qu'elle la réévalue si le projet de loi C-26 est adopté. Elle préférerait alors que le gouvernement fédéral entreprenne d'établir les limites du coût des prêts. La plupart des autres provinces ont indiqué leur appui ou ont été neutres, à l'exception du Québec, bien sûr. Comme vous le savez, deux provinces ont déjà présenté et adopté des lois en prévision de l'adoption du projet de loi C-26. Nous attendons d'autres réactions précises, mais voilà où les choses en sont.

**Le sénateur Eyton :** Avez-vous entendu les réactions de l'industrie des prêts sur salaire? Si oui, quelles ont été leurs observations?

**M. Bartlett :** Nous avons entendu leurs protestations, qui portaient davantage sur la façon dont le processus parlementaire se déroulait. L'industrie a exprimé ses inquiétudes sur la façon dont le processus de désignation pourrait fonctionner. Justice Canada n'a reçu aucune protestation officielle de l'industrie au sujet de la formulation du projet de loi, dans son libellé actuel. Je ne sais pas si l'industrie a reçu ce type de protestations précises. Nos communications portent davantage sur la façon dont le processus se déroulait et sur la façon dont il pourrait fonctionner en pratique, au bout du compte.

**M. Carrie :** Monsieur le sénateur, des consultations fédérales-provinciales-territoriales ont été tenues entre décembre 2004 et janvier 2005. Je pourrais vous faire parvenir une liste des gens que nous avons consultés. Elle occupe une page entière.

**Le sénateur Eyton :** Puis-je en conclure que selon vous, l'industrie des prêteurs sur salaire appuierait le projet de loi C-26 dans sa forme actuelle?

**M. Carrie :** Certains oui, d'autres pas. M. Jenkin pourrait vous donner des détails supplémentaires.

**M. Jenkin :** Je crois, sénateur, que certaines de ces personnes vous parleront directement plus tard. Si je comprends bien, l'Association canadienne des prêteurs sur salaire, qui est la seule organisation qui représente l'industrie, a déjà indiqué qu'elle appuie la réglementation prévue par cette loi. D'autres, comme vous le savez probablement, au moins une autre entreprise, ont présenté des observations au sujet de ce projet de loi. Je crois qu'une publicité a été publiée dans le *Hill Times* l'autre jour.

Nous n'avons pas discuté avec l'industrie depuis que ce projet de loi a été présenté au niveau ministériel.

**Le sénateur Eyton :** Pour ce qui est du processus de désignation, le projet de loi indique que le gouverneur en conseil peut, à la demande de toute province, désigner une province, pourvu que « celle-ci » ait adopté des mesures



recipients.” It goes on to say that it “provides for limits on the total cost of borrowing” under lending agreements. Again I emphasize the word “limits” there.

Both terms beg the question, what protection, and to what extent is the level of protection taken into account in the designation process, or what limit is taken into account? I am talking here at the federal level.

My question relates to that general observation. Does, or should, the designation process take into account the nature and adequacy of the regulation that the province proposes? A subset of that is: should the designation take into account the level of disclosure of contractual terms? Should the process of designation take into account the transparency of the transaction with the borrower on each of those loans? Finally, should that designation process take into account the consistency between the different jurisdictions? Is some value attached to having comparable regulation across the country in the different provinces and territories?

I recognize that there is a facile argument that we are leaving the provinces and territories to make those decisions. If we use the words “protect recipients” and that is part of what the Governor-in-Council must take that into account, or some level of limits, it also gets into these other value judgments in terms of what is going on.

My question is a four-part question. Does it take into account the nature and adequacy of the regulation; does it take into account the level of disclosure of contractual terms; should it take into account the transparency of the transaction in the marketplace; and should it take into account some need for consistency across this country?

**Mr. Moore:** On the issue of consistency, there is reason to believe there will be a fair degree of consistency with the legislation that will be adopted by provinces that chose to participate. We see great similarities between what Manitoba and Nova Scotia are doing, for example. The consensus that seems to be growing, with the exception of Ontario, which has already been mentioned, is that this matter is best regulated by the provinces. Therefore, other than the framework of defining what a payday loan is and limiting the exclusion from section 347 of the Criminal Code, limiting that exclusion to amounts of money advanced of \$1,500 or less for a term of 62 days or less, it would be up to the province to provide for the limits on the total cost of borrowing. The provinces are best equipped within the framework of the definition of what is a payday loan — we are setting that out — to put in place those limits and terms. We suspect there could be a great deal of consistency in the approach the provinces take.

**Mr. Jenkin:** I might add, senator, that the items you referred to before with respect to transparency, level of disclosure and so forth are typically within provincial jurisdiction because they

législatives qui protègent les bénéficiaires de « prêts sur salaire ». Le projet de loi indique également qu'il doit y avoir des mesures législatives « qui fixent un plafond au coût total des prêts » en vertu d'ententes de prêts. Je veux encore une fois mettre l'accent sur le mot « plafond ».

Les deux termes soulèvent la question portant sur la protection, et la mesure dans laquelle le niveau de protection est pris en considération lors du processus de désignation, ou encore que le plafond est pris en considération? Je parle ici du niveau fédéral.

Ma question est liée à cette observation générale. Le processus de désignation tient-il compte, ou devrait-il tenir compte, de la nature et du caractère adéquats du règlement proposé par la province? Voici une autre question : La désignation devrait-elle tenir compte du niveau de divulgation des conditions du contrat? Le processus de désignation devrait-il tenir compte de la transparence de la transaction avec l'emprunteur pour ce qui est de chacun des prêts? Enfin, le processus de désignation devrait-il tenir compte de l'uniformité des différentes juridictions? Accorde-t-on de l'importance au fait d'avoir des règlements comparables partout au pays, dans les différentes provinces et territoires?

Je reconnais qu'il est facile de formuler l'argument selon lequel nous laissons les provinces et territoires prendre ces décisions. Si nous utilisons les mots « protège les bénéficiaires » et que cela fait partie de ce dont le gouverneur en conseil doit tenir compte, ou encore un certain plafond, cela revient encore à ces autres jugements de valeur en fonction de ce qui se passe.

Ma question comporte quatre parties. Le processus tient-il compte de la nature et du caractère adéquats des règlements; tient-il compte du niveau de divulgation des dispositions contractuelles; devrait-il tenir compte de la transparence de la transaction sur le marché; et devrait-il tenir compte du besoin d'uniformité partout au pays?

**M. Moore :** Au chapitre de l'uniformité, on peut croire qu'il y aura un bon niveau d'uniformité quant à la législation qui sera adoptée par les provinces qui choisissent de participer au processus. Nous voyons de nombreux points communs entre ce que font le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, par exemple. Il semble y avoir un consensus de plus en plus fort, à l'exception de l'Ontario, comme on l'a mentionné, selon lequel les provinces sont les mieux placées pour réglementer cette question. Par conséquent, à l'exception de la définition de ce qu'est un prêt sur salaire et de la limitation de l'exclusion de l'article 347 du Code criminel, qui limite cette exclusion à des montants d'argent prêtés de 1 500 \$ ou moins pour une durée de 62 jours ou moins, c'est aux provinces que reviendrait la responsabilité d'établir les plafonds des coûts totaux des prêts. Les provinces sont les mieux équipées, dans le cadre de la définition de ce qu'est un prêt sur salaire — nous l'établissons à l'heure actuelle — pour mettre en place ces plafonds et ces conditions. Selon nous, il pourrait y avoir une grande uniformité pour ce qui est de l'approche adoptée par les provinces.

**M. Jenkin :** Je pourrais ajouter, sénateur, que les éléments auxquels vous avez fait référence auparavant portant sur la transparence et le niveau de divulgation, entre autres, relèvent

cover the regulation of business practices under consumer protection law. It would not be appropriate for us, as the federal government, to tell provinces what to do with respect to their own area of jurisdiction. We felt that the manner in which this jurisdiction is divided up, as it were, provinces are traditionally the authority for determining the appropriate standards for consumer protection and business practice regulation, and in terms of contractual law with respect to consumer contracts. That approach has been the traditional one. We leave it to the provinces to determine the appropriate practice in their area of jurisdiction.

**Mr. Bartlett:** I must just add, senator, the intent here is to ensure the province has “applicable consumer protection legislation.” We considered using those words earlier. Some provinces suggested, however, in our consultations, that they might deal with the industry, not through what is called their consumer protection act, but in other legislation to apply appropriate measures to this industry. The nature of the legislation might vary from one province to the next, in terms of the vehicle they choose and the exact form it takes. The intent is not that the federal government would seek to impose on the provinces any particular form that they should follow, or make value judgments about the adequacy of the level of protection, as long as legislation is in place that arguably protects recipients of consumer loans. All the legislation that has been passed so far and all the legislation that we have heard about that is under development by other provinces has indicated they want to take advantage of this intent. I think it is fair to say clearly it would fall within the simple meaning of those words that it is legislation that is designed to protect the recipients of these loans.

**Senator Eyton:** Somehow, okay. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Carrie and Mr. Moore, Senator Goldstein has a number of questions. You might listen to the questions and then respond quickly, because I am mindful of the clock, knowing you have a vote at 5:30. Perhaps you can get the flavour of his questions and we can leave it to the officials, with your consent, to complete this round of questioning. A number of other senators want to ask these questions as well. We have asked the other witnesses to defer their evidence later today or tomorrow.

**Senator Goldstein:** Let me first commend you on the quality of your presentation today. Let me commend you *a fortiori* on your apparent ability to step your way through potential constitutional battlefields by putting together the legislation in the manner in which you did. We are mindful that interest is essentially of federal jurisdiction. We are mindful that consumer protection is essentially of provincial jurisdiction. Trying to find a balance between property and civil rights that would have the effect of

habituellement des compétences provinciales, parce qu’elles couvrent la réglementation des pratiques commerciales en vertu des lois sur la protection des consommateurs. Il ne serait pas approprié pour nous, le gouvernement fédéral, de dire aux provinces quoi faire dans leurs propres domaines de compétences. Selon nous, en vertu de la division actuelle de ces compétences, les provinces sont habituellement habilitées à déterminer les normes adéquates de protection des consommateurs et la réglementation de pratique commerciale, et à établir les conditions contractuelles conformes à la loi dans le cadre des contrats des consommateurs. Cette approche est traditionnelle. Nous laissons le soin aux provinces de déterminer les pratiques adéquates dans leurs domaines de compétences.

**M. Bartlett :** Laissez-moi simplement ajouter, sénateur, que l’objectif ici est de veiller à ce que la province ait une « loi sur la protection des consommateurs applicable ». Nous avons envisagé d’utiliser ces mots auparavant. Toutefois, lors de nos consultations, certaines provinces ont indiqué qu’elles pourraient traiter directement avec l’industrie, par le biais de ce que l’on appelle leur loi sur la protection des consommateurs, mais par le biais d’une autre loi pour appliquer les mesures appropriées pour cette industrie. La nature de la loi peut varier d’une province à l’autre, par exemple pour ce qui est du véhicule choisi et de la forme exacte qu’elle emprunte. Le gouvernement fédéral ne cherche pas à imposer aux provinces une forme particulière qu’elles devront suivre, ou à faire des jugements de valeur au sujet du caractère adéquat du niveau de protection, pour autant que la loi en place protège dans une certaine mesure les bénéficiaires de prêts à la consommation. Toutes les lois qui ont été adoptées jusqu’à maintenant et toutes les lois dont nous avons entendu parler qui sont élaborées à l’heure actuelle par d’autres provinces vont de pair avec cet objectif. Je crois que l’on peut dire clairement que cette loi est conçue pour protéger les bénéficiaires de ces prêts, et que cela correspondrait à la simple signification de ces mots.

**Le sénateur Eyton :** D’une manière ou d’une autre, très bien. Merci.

**Le président :** Messieurs Carrie et Moore, le sénateur Goldstein a un certain nombre de questions. Vous pouvez écouter ces questions et répondre rapidement, parce que je suis conscient de l’heure qu’il est, et que je sais que vous avez un vote à 17 h 30. Peut-être pourriez-vous entendre ce que sont les questions et laissez le soin aux représentants, avec votre consentement, de terminer cette ronde de questions. D’autres sénateurs veulent également poser des questions. Nous avons demandé aux autres témoins de reporter leurs témoignages à plus tard dans la journée ou à demain.

**Le sénateur Goldstein :** Je veux tout d’abord vous féliciter pour la qualité de votre exposé d’aujourd’hui. Je veux vous féliciter *a fortiori* pour votre capacité apparente de passer à travers des champs de bataille constitutionnels possibles en élaborant des lois comme vous l’avez fait. Nous savons que les intérêts relèvent essentiellement des compétences fédérales. Nous savons que la protection des consommateurs relève essentiellement des compétences provinciales. Je vous félicite pour avoir tenté de



protecting people is something for which I commend you, and I have not been terribly commendatory of government legislation in the past year. This bill is an exception.

We understand that payday lenders are proliferating because there is a demand for them. The quantum is the subject of some discussion but, in any event, it is significant and it will become more significant with the passage of this bill and the reaction of the provinces. Because consumer demand is of significant proportions, there had to be some way in which the proliferation of lawsuits and criminal prosecutions could be stopped. As was correctly put by you, the provisions of section 347 dealing with usury were never meant for this kind of activity. These provisions were meant for other kinds of activity of which we are well aware.

However, it is also true that there is a public interest, a general interest, in uniformity across the provinces to the extent that that is possible, recognizing, as you correctly put it earlier, Mr. Jenkin and Mr. Carrie, that provinces know best how to deal with the particular and specific situations and constellations in their provinces. Nevertheless, a number of basic concerns are universal: The designation process does not appear to indicate any set of criteria, except for cost of loans — any set of criteria dealing with various other conditions attached to these loans that will cause or permit the Governor-General-in-Council to either designate or de-designate. I am thinking about things such as rollovers, which are familiar to you and, I assume our audience; the encouragement of credit counselling; the assurance that there is clear and readily understandable language used; the back-to-back lending; and the discounting up front. All these things are, or may be, abusive.

There appear to be no guidelines or criteria for the designation, as a result of which provinces can choose, and provinces can choose to ignore these particular issues. We will find ourselves with Canadians of different provinces subject to different kinds of payday loan activity. I want your reaction to why there should not be minimal criteria set forth either in the act or, better still, in regulations, being mindful of the constitutional issues, that will guide the Governor-in-Council with respect to these particular forms of abuse.

**Mr. Moore:** As was mentioned earlier, we put parameters in the definition, being the maximum amount of the loan as well as the maximum amount of the term. There is uniformity there. Something going beyond either of those two requirements is not therefore protected under this legislation and could be subject to section 347 criminal prosecution.

In the other aspects, consultations with the provinces lead us to believe that they will bring forward a framework that addresses your concern. We use as an example the two provinces that have put a regulatory framework in place on this issue, and the similarities between those two frameworks. There will be unique experiences, just as there are in other areas of law when we go

trouver un équilibre entre les droits civils et les droits à la propriété, ce qui protège les gens, et je dois vous dire qu'au cours de la dernière année, je n'ai pas été terriblement enclin à féliciter le gouvernement pour les lois adoptées. Ce projet de loi est une exception.

Nous comprenons que les prêteurs sur salaire prolifèrent parce qu'il y a une demande. Le quantum fait l'objet de certaines discussions mais, de toute façon, c'est important et ça deviendra plus important avec l'adoption de ce projet de loi et la réaction des provinces. Étant donné que la demande des consommateurs est significative, il fallait trouver une façon d'enrayer la prolifération des poursuites, et des poursuites au criminel. Comme vous l'avez si bien dit, les dispositions de l'article 347 portant sur l'usure n'étaient pas destinées à ce type d'activité. Ces dispositions étaient destinées à d'autres types d'activités, que vous connaissez bien.

Toutefois, il est également vrai qu'il existe un intérêt public, un intérêt général, envers l'uniformité parmi les provinces, dans la mesure du possible, tout en reconnaissant, comme vous l'avez si bien dit plus tôt, messieurs Jenkin et Carrie, que les provinces sont les mieux placées pour faire face aux situations particulières et précises de leurs provinces. Néanmoins, il existe un certain nombre d'inquiétudes universelles : le processus de désignation ne semble indiquer aucune série de critères, à l'exception du coût des prêts — une série de critères portant sur d'autres conditions liées à ces prêts qui pourraient causer ou permettre une désignation ou redésignation du gouverneur en conseil. Je pense ici à des éléments que vous connaissez bien, tout comme votre public, je crois, comme le refinancement; l'encouragement à avoir recours à l'orientation à l'égard du crédit; l'assurance que le discours utilisé est clair et peut-être facilement compris; le contre-crédit; et l'actualisation à l'avance. Tous ces éléments constituent des infractions ou peuvent en constituer.

Il semble n'y avoir aucune ligne directrice ou critère pour ce qui est de la désignation, ce qui fait que les provinces peuvent choisir, et les provinces peuvent choisir d'ignorer ces questions en particulier. Ainsi, les Canadiens de différentes provinces sont assujettis à différents types d'activités de prêts sur salaire. J'aimerais savoir quelle est votre réaction sur la raison pour laquelle il ne devrait y avoir aucun critère minimal établi soit dans la loi ou, encore mieux, dans le règlement, en tenant compte des questions constitutionnelles, qui guideraient le gouverneur en conseil pour ce qui est de ces types d'infractions en particulier.

**M. Moore :** Comme nous l'avons dit plus tôt, la définition comporte des paramètres, soit le montant maximal du prêt ainsi que sa durée maximale. Voilà où se trouve l'uniformité. Un prêt qui dépasse l'une ou l'autre de ces deux exigences n'est donc pas protégé en vertu de la loi et pourrait être assujéti à l'article 347 et faire l'objet d'une poursuite criminelle.

Au chapitre des autres éléments, les consultations avec les provinces nous ont permis de conclure qu'elles vont créer un cadre qui apaisera vos inquiétudes. À titre d'exemple, nous nous servons de deux provinces qui ont mis en place un cadre de réglementation à ce sujet, et nous examinons les points semblables entre ces deux cadres. Il y aura des expériences uniques, comme c'est le cas dans



from one province to another. For example, Quebec has made the decision at this point to have a maximum interest rate of 35 per cent. They have chosen to take that approach. Because the original intent of this law was to address something different than the phenomenon of payday lending, we feel that lending is best approached with a regulatory framework. The rest of the framework we are leaving to the provinces to put in place. From what we have seen so far, we should take comfort in the approach the provinces are taking.

**The Chairman:** Mr. Moore, if you want to take your vote, the two of you better scatter. If you will allow us, we will continue with your officials. We thank you for your time. This matter is ongoing. The hearings will continue tomorrow and possibly after our break. We wish you well on your vote across the street. Meanwhile, we will continue with the questioning.

**Senator Goldstein:** My second question generically deals with the reaction of Ontario. We are told, partially by you and partially elsewhere, that Ontario is lukewarm to the legislation and would have preferred that Canada legislate for Canada as a whole, setting aside for the moment the extent to which that could create constitutional difficulties of which we are all aware. Was it the constitutional difficulties or your perception of the constitutional difficulties that precluded your legislating uniform criteria across the country, or were there other considerations which, from your perspective, mandated this kind of delegation of legislative ability?

**Mr. Bartlett:** I will let my colleagues from Industry Canada amplify this answer. I think it was essentially three things. The first one was our sense of the constitutional limitations here in terms of what the federal government could legislate on and what the provinces can legislate on.

The second was the appropriateness of the federal government legislating on issues that are more appropriately left to the provinces, in addition to the issue of strict limitations. The provinces are the ones that are best placed to come up with detailed regulatory schemes to regulate these industries. In addition, the federal government is not the appropriate level of government, even given that there may be some element of shared jurisdiction here, but it is a relatively narrow element of shared jurisdiction.

The third issue, as Mr. Moore indicated, is simply that the many years of consultations by the federal, provincial and territorial governments on this issue gave a great deal of comfort that the provinces and territories that wanted to regulate this industry in the interests of the consumers of these loans have put an incredible amount of energy and expertise into looking at the industry and all of the issues that you have set out. They have addressed those issues, and they have the expertise. We have seen the expertise at work. It would be only appropriate to defer to

d'autres domaines de la loi lorsque nous nous déplaçons d'une province à l'autre. Par exemple, le Québec a pris la décision d'établir le taux d'intérêt maximal à 35 p. 100. La province a choisi d'adopter cette approche. Étant donné que l'objectif initial de cette loi était de s'attaquer à un problème différent que le phénomène des prêts sur salaire, nous croyons que la meilleure façon de faire face à la question des prêts est d'adopter un cadre de réglementation. Nous laissons le soin aux provinces de mettre en place le reste du cadre. D'après ce que nous avons vu jusqu'à maintenant, nous devrions être à l'aise avec l'approche adoptée par les provinces.

**Le président :** Monsieur Moore, si vous voulez participer au vote, vous devriez tous les deux partir. Si vous nous le permettez, nous allons poursuivre avec vos représentants. Nous vous remercions de votre temps. Cette question se poursuivra. Les audiences se poursuivront demain, et peut-être après la pause. Nous vous souhaitons bonne chance pour votre vote de l'autre côté de la rue. Pendant ce temps, nous allons poursuivre les questions.

**Le sénateur Goldstein :** Ma deuxième question porte sur la réaction de l'Ontario. Nous avons entendu dire, par vous et par d'autres personnes, que l'Ontario n'est pas enthousiasmée par la loi et aurait préféré que le Canada légifère pour le Canada en entier, en mettant de côté, pour l'instant, la possibilité que cela puisse créer des difficultés constitutionnelles, ce dont nous sommes tous conscients. Le fait que vous n'avez pas établi, dans la loi, des critères uniformes pour tout le pays était-il dû à des difficultés constitutionnelles ou à votre perception des difficultés constitutionnelles, ou y a-t-il eu d'autres aspects qui, selon vous, justifiaient ce type de délégation de la capacité de législation?

**M. Bartlett :** Je laisserai le soin à mes collègues d'Industrie Canada de poursuivre la réponse. Je crois qu'il y a eu essentiellement trois éléments. Premièrement, les limites constitutionnelles pour ce qui est de savoir ce que le gouvernement fédéral pouvait légiférer et ce que les provinces pouvaient légiférer.

Deuxièmement, le caractère approprié du fait, pour le gouvernement fédéral, de légiférer sur des questions qui devraient relever des provinces, en plus de la question des limites strictes. Les provinces sont les mieux placées pour trouver des plans de réglementation détaillés en vue de réglementer ces industries. En outre, le fédéral n'est pas le niveau de gouvernement adéquat, même s'il y a des éléments de compétences partagés, mais ces éléments de compétences partagés sont relativement peu importants.

La troisième question, comme M. Moore l'a indiqué, est simplement que les nombreuses années de consultations par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à ce sujet ont permis de veiller à ce que les provinces et territoires qui souhaitaient réglementer cette industrie dans l'intérêt des bénéficiaires de ces prêts ont mis énormément d'énergie et d'expertise pour examiner l'industrie et toutes les questions que vous avez énumérées. Les provinces et territoires ont réglé ces problèmes, et ils ont l'expertise. Nous avons vu cette expertise

them in confidence that they will deal with the issue appropriately and leave them the flexibility to have some differences that reflect the different circumstances in place in each province.

**Mr. Jenkin:** I think Mr. Bartlett captured the issues. We worked for five years with the provinces on this legislation. We had detailed discussions about precisely what should be regulated and how.

There was, I think, an emergent consensus among the provinces that if they were to implement a regime, it would be composed broadly of a number of elements, such as disclosure and transparency.

I reiterate the fact that we see two pieces of legislation already passed by provinces that are virtually identical. This legislation reflects, I think, the substantial amount of work that was done over the five years to come to a broadly common view about what is the appropriate way to deal with this industry.

**Senator Goldstein:** Would you be comfortable if all provinces, leaving aside Quebec for the moment, come up with legislation similar to that of Manitoba and Nova Scotia? I will put the question in the inverse. If a province or territory were to come up with legislation that was not satisfactory, although it complied with the requirements of Bill C-26, how on earth would the Governor-in-Council be able to refuse designation, from a practical, political perspective?

**Mr. Jenkin:** I cannot predict what the provinces would bring forward, nor would I dare to speak for them. I think that the track record so far looks good. Second, I think that a province that went to the extent of passing legislation and then petitioning the Governor-in-Council would do that with great care, because this issue is obviously a difficult and controversial one in the public domain. I am certain the provinces would want to ensure that they have a well-thought-out and rigorous approach to this industry. Any government that decides to take this route will not take it without serious consideration.

**Mr. Bartlett:** Each jurisdiction that sets out to legislate will be accountable to their constituency. While we are confident that their legislation will be entirely adequate, I suggest that any legislation that reasonably regulates this industry in a lawful environment will be much preferable to the rather blunt instrument of section 347 of the Criminal Code. The federal government has legislated in the criminal law area using section 347, with the intent of capturing loansharking. The section has become a consumer protection tool. The intent of this bill is to essentially step aside where provinces want to take up their responsibility for, and their jurisdiction over, consumer protection, to allow for the industry to operate outside that limit but to do so in a regulated environment.

au travail. Il semble opportun de leur faire confiance, en sachant qu'ils vont régler ces questions de façon adéquate et en leur laissant suffisamment de souplesse pour qu'il y ait certaines différences qui traduisent les situations différentes de chaque province.

**M. Jenkin :** M. Bartlett a bien résumé les enjeux. Nous avons travaillé à l'élaboration de ce projet de loi avec les provinces pendant cinq ans. Nous avons tenu des discussions approfondies sur ce qui devait être réglementé précisément et comment.

Je crois pouvoir dire qu'un consensus a été dégagé parmi les provinces voulant que tout régime qui devait être mis en place devrait comprendre certains éléments tels que la divulgation et la transparence.

Je répète que les deux projets de loi qui ont été adoptés par les provinces sont pratiquement identiques. Ce projet de loi-ci traduit bien la somme considérable de travail qui a été abattue pendant cinq ans et qui a mené à un consensus sur ce qui était la meilleure façon de réglementer ce secteur.

**Le sénateur Goldstein :** Seriez-vous heureux que toutes les provinces, mises à part le Québec pour l'instant, adoptent une loi semblable à celle du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse? Je vous pose la question autrement : si une province ou un territoire adoptait une mesure législative qui n'était pas satisfaisante, même si elle satisfaisait aux exigences du projet de loi C-26, comment diable le gouverneur en conseil pourrait-il refuser d'accorder la désignation, du point de vue pratique et politique?

**M. Jenkin :** Je ne peux présumer de ce que les provinces proposeront et je ne peux non plus me faire leur porte-parole. Toutefois, jusqu'à présent, l'expérience est encourageante. En outre, je crois que toute province qui se donnerait la peine d'adopter une loi et de présenter une demande au gouverneur en conseil le ferait avec beaucoup de soin, car cette question est manifestement délicate et controversée pour le public. Je suis certain que les provinces voudraient s'assurer d'avoir adopté une approche rigoureuse et réfléchie. Tout gouvernement qui déciderait d'emprunter cette route ne le ferait pas sans y avoir d'abord longuement réfléchi.

**M. Bartlett :** Les gouvernements qui décideront de légiférer devront rendre des comptes à leur électorat. Nous sommes convaincus que les lois des provinces et territoires seront tout à fait acceptables, et d'ailleurs, toute loi qui réglemente ce secteur de façon raisonnable dans un milieu légitime serait préférable à la disposition difficile d'application qu'est l'article 347 du Code criminel. Le gouvernement fédéral a inclus l'article 347 au Code criminel, car il visait les prêts usuraires, mais cette disposition est depuis devenue un outil de protection des consommateurs. Grâce à ce projet de loi, le gouvernement fédéral pourra laisser aux provinces qui veulent assumer cette responsabilité le soin d'agir en matière de protection des consommateurs en permettant à ces secteurs d'exister malgré les limites imposées par l'article 347 dans un milieu réglementé.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Paragraph 347(1) of Bill C-26 proposes a maximum \$25,000 fine if it is a summary conviction offence or a criminal act liable to a maximum of five years of incarceration.

As a result of other studies made by our committee, some of us think that we are being slack with regard to criminal offences in Canada. This has also been observed on the stock market and throughout most of Canada.

Given that the bill will always apply to cases of fraud, which are criminal acts, why should there be only a \$25,000 fine? I think that it is too little. Huge amounts are often involved in fraudulent transactions; there is mention in mafia circles of millions of dollars. To me, this amendment seems extremely small with regard to the amounts of money that are usually involved in the criminal acts committed in Canada. Why should there not be a more severe penalty?

[English]

**Mr. Bartlett:** Senator, the \$1,500 is not a penalty provision. It is part of defining those loans that could be subject to an exemption.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Perhaps I did not state my question properly. Paragraph 347(1)(b) mentions a maximum \$25,000 fine.

[English]

**Mr. Taylor:** I think your question is, why is the penalty \$25,000 and imprisonment for six months, or both. The amendments here are not amendments per se to the penalty but are updating the drafting. The question of the adequacy of the penalty of section 347 more generally is not something that is within the purview of this specific bill. When we amend legislation within the department, our legislative drafters take the opportunity to update and modernize the legislation, which is what they had done in that case.

[Translation]

**Senator Massicotte:** In other words, these new provisions were introduced to update the bill. However, someone decided that a \$25,000 fine was enough. Why should we not increase this penalty? I know that this is not the part of the bill, but it is in one of the proposed amendments.

[English]

**Mr. Taylor:** Technically, you are correct. It is part of the package of Bill C-26. The penalty itself has been on the books as long as the offence of section 347.

**The Chairman:** I think Senator Baker may assist you here.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Le paragraphe 347(1) du projet de loi C-26 propose une pénalité maximale de 25 000 dollars si c'est une infraction punissable sur déclaration ou bien un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Suite à d'autres études menées par notre comité, certains d'entre nous pensent que nous faisons preuve de laxisme face aux infractions criminelles au Canada. On le constate aussi dans le marché boursier et un peu partout au Canada.

Vu que le projet de loi s'appliquera toujours dans des cas de fraude, d'actes criminels, pourquoi ce léger montant de 25 000 dollars? C'est très peu, il me semble. Les montants impliqués lors de transactions frauduleuses sont souvent énormes, on parle de millions de dollars dans les milieux de la mafia. Cet amendement me semble tellement minime par rapport aux montants impliqués habituellement dans les activités criminelles au pays. Pourquoi ne pas imposer une peine plus sévère?

[Traduction]

**M. Bartlett :** La somme de 1 500 \$ n'est pas une amende mais bien la limite des prêts pouvant faire l'objet d'une exemption.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Peut-être que je n'ai pas bien exprimé ma question. L'alinéa 347(1)b) parle d'une pénalité maximale de 25 000 dollars.

[Traduction]

**M. Taylor :** Je crois que ce que vous voulez savoir, c'est pourquoi on a prévu une amende de 25 000 \$, une peine d'emprisonnement de six mois ou une peine constituée de ces deux mesures. Les modifications qui figurent ici ne modifient pas la peine comme telle; elles ne font qu'actualiser le libellé de la loi. La question de savoir si la peine prévue à l'article 347 est la bonne ne relève pas de ce projet de loi-ci. Quand notre ministère modifie une loi, il en profite pour actualiser et moderniser le libellé, ce qui a été fait en l'occurrence.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** En d'autres mots, ce sont de nouvelles clauses introduites pour moderniser le projet de loi. Quelqu'un a néanmoins pris la décision qu'un montant de 25 000 dollars était suffisant comme peine. Pourquoi ne pas augmenter cette peine? Je sais que cela ne fait pas partie du projet de loi, mais cela fait partie des amendements proposés.

[Traduction]

**M. Taylor :** À strictement parler, vous avez raison. Cela fait en effet partie du projet de loi C-26. Mais la peine comme telle existe depuis qu'existe l'infraction prévue à l'article 347.

**Le président :** Je crois que le sénateur Baker pourrait vous aider.



**Senator Baker:** There is a distinction there. One is summary and the other is indictable. You will note that the indictable offence for the serious ones carries a jail term. There is no fine. The summary conviction offence is the \$25,000.

**Mr. Taylor:** That is right. To reiterate, the penalties have always existed. The question as to whether the penalties are adequate is not within the purview of the legislation. It is a fair question to ask, but the bill specifically pertains to the payday lending industry.

[Translation]

**Senator Massicotte:** If I understand correctly, the provisions are the same, word for word?

[English]

**Mr. Bartlett:** Currently, senator, the provision says exactly the same thing, but drafters have simply changed the reference from "twenty-five thousand dollars" in words to "\$25,000" in numbers. That is the purpose of that particular amendment, which is simply a technical drafting matter that our drafters take up whenever a section is opened up like this. Senator Baker is right. In both cases here, there is the possibility for imprisonment if the offence is indictable, and a fine, for that matter. Fines can be applied in addition to imprisonment even for indictable offences, though rarely they are. Indictable offences are of such a nature that the court will impose usually a term of imprisonment.

This bill sets a limit on the fine that can be imposed if they decide not to resort to imprisonment in the case where they pursue it as a summary conviction matter. That choice will be made by the prosecution and is based on a determination that this case is less serious. The more serious cases will be dealt with as indictable matters, whereas the less serious cases will be dealt with as summary conviction matters. The \$25,000 amount is the level that is commonly used in the code as a limit for summary conviction fines and summary conviction matters.

[Translation]

**Senator Massicotte:** There is no reason for updating this figure which has existed for a long time.

[English]

**Mr. Bartlett:** The figure has been updated over the years, but that figure has been the one used for some time now, certainly in section 347 and in other comparable sections where a limit is set on the fine.

[Translation]

**Senator Massicotte:** After hearing several witnesses before our committee, we understood that many financial institutions have problems with paragraph 347(1).

**Le sénateur Baker :** Il faut faire la distinction entre l'infraction punissable par voie de procédure sommaire et l'infraction punissable par mise en accusation. Vous remarquerez que l'acte criminel, l'infraction punissable par mise en accusation, entraîne une peine de prison. Il n'y a toutefois pas d'amende. L'infraction punissable par procédure sommaire, elle, entraîne une amende de 25 000 \$.

**M. Taylor :** C'est exact. Je le répète, les peines ont toujours existé. La question de savoir si les peines sont suffisantes ne relève pas de ce projet de loi. C'est une question qu'on est en droit de se poser, mais ce projet de loi-ci porte uniquement sur le secteur du prêt sur salaire.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Si je comprends bien, les clauses existent comme telles, mot à mot?

[Traduction]

**M. Bartlett :** À l'heure actuelle, cette disposition dit exactement la même chose, mais les rédacteurs ont simplement remplacé les mots « vingt-cinq mille dollars » par le chiffre, « 25 000 \$ ». Il s'agit d'une simple modification de forme que nos rédacteurs apportent quand l'occasion se présente. Le sénateur Baker a raison. Dans les deux cas, si l'on procède par mise en accusation, il y a possibilité d'emprisonnement et aussi d'une amende. On peut ajouter une amende à la peine d'emprisonnement dont sont punissables les actes criminels, bien qu'on le fasse rarement. Les actes criminels sont de nature telle que les tribunaux affligent habituellement une peine d'emprisonnement.

Le projet de loi limite l'amende qui peut être exigée s'ils procèdent par voie de procédure sommaire et en l'absence d'une peine de prison. C'est la poursuite qui fera ce choix après avoir conclu que l'infraction n'est pas très grave. Les infractions les plus graves sont poursuivies par voie de mise en accusation, alors que les cas moins sérieux sont poursuivis par voie de procédure sommaire. L'amende de 25 000 \$ est celle qui est habituellement prévue dans le code pour les infractions punissables par procédure sommaire.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Il n'y a pas raison de moderniser cela, c'est un chiffre qui existe depuis longtemps.

[Traduction]

**M. Bartlett :** Le montant de l'amende a été modifié au fil des ans, mais le montant actuel existe déjà depuis un certain temps à l'article 347 et aux autres articles semblables où l'on prévoit une limite à l'amende qui peut être infligée.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Suite à l'audition de plusieurs témoins invités à notre comité, nous avons compris que beaucoup d'institutions financières ont des difficultés avec le paragraphe 347(1).

Let me give you an example: if a bank lends you \$500 and wants you to pay \$12.50 in interest for a period of two weeks, because there is an average cost of two dollars for drawing up the documents, we are looking at a 90 per cent interest rate, which is already an offence. This does not make sense.

Moreover, the amendments to Bill C-6 do not help, with the currently existing usury rates. Have you provided for some way to encourage banks to get involved in payday lending, or at least in current business practices so that they do not commit offences pursuant to the legislation on usury?

[English]

**Mr. Bartlett:** As has been noted, section 347 is a criminal offence. It was not intended to be a regulatory measure, although it has assumed a sort of consumer protection role and, as Senator Baker said, has been invoked most frequently in civil class-action lawsuits.

The basis upon which section 347 is built is a limit on what is called interest; but interest is defined extremely broadly and it is defined as an effective annual rate of interest. This is where we often have the differences between a rate that is quoted and what it turns out to be, if we look at it as an effective annual rate of interest that presumes a compounding and reinvesting. The difficulty faced by the payday lending industry is because we are talking about small amounts for short periods of time, even what looks like a relatively manageable rate for the 10 days, for example, if you compound that for 365 days as an effective annual rate of interest, it is well above the 60 per cent.

Banks are in the business of lending for longer periods of time, where the rates they quote are more likely to be inconsistent with an effective annual rate of interest.

**Senator Massicotte:** You made the effort to come up with a revision to the criminal act to regulate payday loans; but when we looked at this provision, we also noted — as did the banks and many other financial institutions — that the criminal act as currently worded is such that a venture capital play easily can be an infraction of the criminal rate. If you look at typical commercial loan documents, there are usually many pages that lawyers draft up to worry about this provision. Why did we not take the measures and precautions at this time to resolve this other issue also, given that we are trying to deal with the payday loans per se?

**Mr. Bartlett:** This bill is directed at dealing with the concerns the provinces and territories raised about the payday lending industry, and their desire to regulate it. We are aware that there are other concerns about section 347 and, indeed, that issue is being looked at. A working group is being set up under the Uniform Law Conference of Canada, involving the criminal and civil sides to look at exactly the issue you

Je vais vous donner un exemple : si une banque vous prête 500 dollars et vous demande de payer 12,50 \$ pour les intérêts pour une période de deux semaines, parce que cela coûte en moyenne deux dollars pour créer des documents, on arrive à un taux d'intérêt de 90 p. 100, ce qui constitue déjà une infraction. Cela n'a pas de bons sens.

De plus, les amendements au projet de loi C-6 n'aident pas, avec les taux usuraires qui existent actuellement. Avez-vous prévu quelque chose afin d'encourager les banques à s'impliquer dans les prêts sur salaire, ou au moins dans les pratiques courantes commerciales afin qu'elles ne soient pas en infraction à cause de ce taux usuraire?

[Traduction]

**M. Bartlett :** Comme on l'a déjà indiqué, l'article 347 crée une infraction criminelle. On n'avait pas l'intention de faire de cette disposition une mesure réglementaire, bien qu'on l'ait invoquée à ce titre pour protéger les consommateurs. Le plus souvent, comme l'a indiqué le sénateur Baker, on invoque cet article dans les recours collectifs au civil.

L'article 347 se fonde sur une limite à ce qu'on appelle les intérêts; toutefois, les intérêts sont définis de façon extrêmement large comme étant le taux d'intérêt réel par année. Or, il y a souvent des différences entre le taux annoncé et ce qu'il est dans les faits si le taux d'intérêt réel par année inclut la capitalisation et le réinvestissement. Dans le cas des prêts sur salaire, puisqu'il s'agit de très petits montants pour de courtes périodes, ce qui peut sembler être un taux raisonnable sur dix jours, par exemple, peut devenir sur 365 jours un taux supérieur à 60 p. 100.

Les banques accordent des prêts pour de plus longues périodes et les taux d'intérêt annoncés sont ainsi plus susceptibles d'être conformes à un taux d'intérêt réel par année.

**Le sénateur Massicotte :** Vous avez pris la peine de modifier le Code criminel pour réglementer le secteur des prêts sur salaire. Toutefois, quand on examine cette disposition, on note — comme l'ont fait les banques et d'autres institutions financières — qu'elle est libellée de façon telle que le capital-risque pourrait être considéré comme une infraction. Les documents sur les prêts commerciaux comptent habituellement beaucoup de pages rédigées par des avocats qui craignent d'enfreindre cette disposition. Pourquoi n'avez-vous pas saisi cette occasion pour régler aussi cette question du capital-risque?

**M. Bartlett :** Le projet de loi C-26 traite précisément des préoccupations soulevées par les provinces et territoires au sujet du secteur du prêt sur salaire et de leur souhait de réglementer ce secteur. Nous savons que l'article 347 suscite d'autres préoccupations et, en effet, la question que vous avez soulevée a déjà été examinée. La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada a mis sur pied un groupe de travail regroupant des

raised and other issues. We are aware that other problems need to be addressed with the way section 347 works.

**The Chairman:** If I may interject, we have apologized to the other witnesses and have asked them to come back tomorrow. We will make adequate time for them tomorrow, but the subject matter is much more complex than some of us initially thought. Therefore, I think it is important that we try to air our views about this.

**Senator Moore:** Following Senator Massicotte's questions, clause 347(1)(a) deals with indictable offence and clause 347(1)(b) deals with summary conviction. What sorts of circumstances are envisioned? It is quite a swing here, so under what circumstances would you see a payday loan justifying an indictable offence, and anything else would be a summary conviction?

**Mr. Bartlett:** I do not envisage them prosecuting payday lending as an indictable offence. Indeed, the provinces have not — and it is up to them to apply these provisions. It is their jurisdiction under the administration of justice to do so. Provincial auditors general have generally chosen not to apply section 347 to the payday lending industry. A couple of charges were laid in Winnipeg some months ago. Whether or not the provincial AG has weighed in on those charges at this point, I do not know.

In general, the structure of the Criminal Code provides for what is called this hybrid option, for at least most offences that are created these days that are considered to be serious but not the most serious. The most serious offences under the Criminal Code are reserved as indictable offences only.

**Senator Moore:** I understand that. How would the payday loan be indictable? Someone must have thought of something before you put this law on the books. Why do you not take it out if it does not apply?

**Mr. Bartlett:** We were not looking at payday lending, senator. We were looking at criminal loansharking, which commonly involves coercion, intimidation and sometimes violence. The provision applies to the back-alley kind of clearly criminal activity where money is loaned under circumstances where a number of other factors are present. The mechanism that was chosen was to set a maximum interest rate, which I think was presumed at the time to be so high that only that kind of criminal loansharking would breach it. We are now running up against the fact that that is not the case.

The section was not designed to deal with storefront operations, operating openly and providing a service that consumers seem to want. That situation is exactly why we are here with this bill today.

**Senator Moore:** That does not answer my question. We are dealing with payday loans here, and it looks like you have them lumped in with the loansharking provision.

représentants des domaines criminel et civil et l'a chargé de se pencher sur la question que vous avez soulevée et d'autres. Nous sommes conscients que l'application de l'article 347 suscite d'autres problèmes que nous devons régler.

**Le président :** Si je peux me permettre, nous avons présenté nos excuses aux autres témoins et leur avons demandé de revenir demain. Nous prévoyons suffisamment de temps pour eux demain, car il semble que le sujet soit plus complexe que nous ne l'avions cru au départ. Il est donc important que nous puissions exprimer nos vues sur ce sujet.

**Le sénateur Moore :** Pour faire suite aux questions du sénateur Massicotte, l'alinéa 347(1)a) s'applique aux actes criminels et l'alinéa 347(1)b), aux infractions sommaires. Quelles sortes de situations sont envisagées? Il y a toute une différence, alors dans quelles circonstances envisagiez-vous d'assimiler les prêts sur salaire à un acte criminel alors que tout le reste serait des infractions sommaires?

**M. Bartlett :** Je n'ai pas envisagé d'accuser les prêteurs sur salaire d'avoir commis un acte criminel. D'ailleurs, les provinces ne l'ont pas fait, et c'est à elles qu'il incombe d'appliquer ces dispositions. Cela relève de leurs compétences, dans le cadre de l'administration de la justice. En général, les procureurs généraux des provinces ont préféré ne pas appliquer l'article 347 aux secteurs du prêt sur salaire. Des accusations ont été portées à Winnipeg il y a quelques mois, mais j'ignore si le procureur général de cette province avait envisagé d'invoquer l'article 347.

Le Code criminel est structuré de façon à permettre ce qu'on appelle des infractions mixtes pour la plupart des infractions qui sont créées de nos jours et qu'on considère assez graves sans être parmi les plus graves. Dans le Code criminel, ce sont les infractions les plus graves qui sont des actes criminels.

**Le sénateur Moore :** Oui, je comprends cela. Mais comment pourrait-on porter une accusation d'actes criminels contre un prêteur sur salaire? Vous devez y avoir réfléchi avant de prévoir cela dans le Code criminel. Pourquoi ne pas supprimer cette mention si cela ne s'applique pas à ce secteur?

**M. Bartlett :** Le Code criminel ne vise pas les prêts sur salaire, monsieur le sénateur. Il vise plutôt les prêts usuraires de nature criminelle qui impliquent généralement la coercition, l'intimidation et parfois la violence. Cette disposition s'applique à l'activité manifestement criminelle et clandestine dans le cadre de laquelle de l'argent est prêté à des conditions bien particulières. On a choisi de criminaliser cette pratique en fixant un taux d'intérêt maximal qu'on croyait suffisamment élevé à l'époque pour ne s'appliquer qu'aux prêts usuraires, ce qui n'est plus le cas de nos jours.

L'article 347 n'a pas été conçu pour s'appliquer aux entreprises ayant pignon sur rue offrant en toute légalité un service que les consommateurs semblent vouloir. Voilà précisément la raison pour laquelle nous vous présentons ce projet de loi aujourd'hui.

**Le sénateur Moore :** Cela ne répond pas à ma question. Nous traitons aussi de prêts sur salaire, mais il semble que vous les assujétissiez à la disposition interdisant les prêts usuraires.



**Mr. Bartlett:** Unfortunately, because section 347 is so broadly phrased, as it presently stands, it covers pretty much all loan transactions in Canada. That is the problem. This bill provides for an exemption from section 347. We are not adding them to section 347; we are taking them out of section 347 where a province decides to take advantage of the designation, puts in place legislation with alternative limits and seeks a designation. The payday lenders who are then regulated under that provincial legislation will not be subject to section 347.

**Senator Moore:** I realize that — or if you are a bank under sections 2(a) to (d) of the Bank Act.

Does someone have a list of what the protection measures should be and what the limits on the cost of loans should be? I think Senator Goldstein asked the question — are we not concerned about consistency? Some provinces might be more lax than others. The bill says that the provinces will grant the designation. What will that lead to in terms of people in the business? Is it possible that some provinces might end up with one or two companies in the business and other provinces with 10 or 12 companies? What does that do to the competition? You made a comment about some provinces waiting for this legislation. The committee raised this issue out of its own interest, and the only people I heard asking about it were from the industry itself when they appeared before us to provide evidence.

I am concerned about consistency in terms of the legislation. To say that we will leave it up to the provinces is one thing but someone at the federal level somewhere must have a list of what you anticipate as the minimum measures and limits that you will insist upon. Do you have that list? Who has that list?

**Mr. Jenkin:** Senator, the kinds of practices subject to provincial regulation have been subject to considerable discussion over a long period of time. Public consultations were held in 2004.

**David Clarke, Senior Analyst, Consumer Policy, Industry Canada:** It was 2004-05. A couple of public consultations were carried out by the provinces, territories and the federal government first, in 2002-03 and a more substantial set in 2004-05. The second one dealt with all kinds of issues including the elements of a consumer protection framework. We received many responses from various stakeholders. Consultations dealt with such issues as limits on additional fees on rollovers, how cost of credit disclosure rules should apply, and whether plain language warnings should be incorporated into the contracts. We gleaned a great deal of information from those consultations and the provinces discussed among themselves and with us what should be included in a consumer protection framework, based on what we learned from the consultation. Much of that can be seen in the legislation in Nova Scotia and Manitoba. For example, on the issue of disclosure and transparency, the Nova Scotia list of requirements to be

**M. Bartlett :** Malheureusement, l'article 347 est de portée si large sous sa forme actuelle qu'il s'applique à presque tous les prêts au Canada. Voilà précisément le problème. Le projet de loi prévoit une exemption à l'article 347. Nous n'ajoutons pas les prêts sur salaire à l'article 347; plutôt, nous les soustrayons à l'application de l'article 347 quand une province décide de profiter de la désignation, d'adopter une loi prévoyant certaines limites et de demander une désignation. Les prêteurs sur salaire qui seront ainsi réglementés par la loi provinciale ne seront plus assujettis à l'article 347.

**Le sénateur Moore :** Oui, je comprends cela — mais seulement pour les banques au sens des alinéas 2a) à b) de la Loi sur les banques.

A-t-on une liste des mesures de protection et des limites qui devraient s'appliquer aux coûts des prêts? Je crois que c'est le sénateur Goldstein qui vous a demandé si l'on ne devrait pas rechercher une plus grande uniformité. Certaines provinces pourraient être plus laxistes que d'autres. Le projet de loi dit que les provinces vont accorder la désignation. Quelles conséquences cela aura-t-il pour les entrepreneurs de ce secteur? Se pourrait-il que, dans certaines provinces, il n'y ait plus qu'un ou deux prêteurs sur salaire et que dans d'autres provinces, il y en aura 10 ou 12? Cela n'influera-t-il pas sur la concurrence? Vous avez dit que certaines provinces attendent l'adoption de ce projet de loi. Notre comité a soulevé cette question de sa propre initiative et les seuls qui ont demandé une mesure législative, ce sont les représentants du secteur qui sont venus témoigner devant notre comité.

Je crains l'absence d'uniformité. C'est bien beau de dire qu'on s'en remet aux provinces, mais il faut qu'au palier fédéral, on ait une liste des mesures minimales exigées et des limites dans lesquelles on insiste. Avez-vous une telle liste? Qui a cette liste?

**M. Jenkin :** Sénateur, les pratiques assujetties à la réglementation provinciale ont fait l'objet de beaucoup de discussions sur une longue période. Des consultations publiques ont eu lieu en 2004.

**David Clark, analyste économique, Politique de la consommation, Industrie Canada :** C'était en 2004-2005. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont commencé par quelques consultations publiques en 2002-2003 et ont poursuivi avec des consultations plus importantes en 2004-2005. La deuxième série de consultations traitait de toutes sortes d'enjeux, y compris les éléments d'un cadre de protection des consommateurs. Nous avons reçu beaucoup de réponses des divers intervenants. Les consultations ont porté sur diverses questions telles que les frais additionnels maximums pour la reconduction de prêts, l'application des règles de communications sur le coût du crédit et l'opportunité d'inclure dans les contrats des avertissements en langue simple et claire. Nous avons recueilli beaucoup d'informations lors de ces consultations; les provinces ont discuté entre elles et avec nous de ce que devrait comprendre le cadre de protection des consommateurs en fonction de ce que nous avons appris dans le cadre de ces consultations. Une bonne

disclosed in a contract is extensive. I see a list from (a) to (m) in the Nova Scotia legislation and it is close to the Manitoba legislation.

The federal government does not require that information in the law. It is a question of the provinces and territories having worked together with the federal government and coming to an understanding on the requirements. As Mr. Jenkin said, if there is intent within a province to proceed to regulation, then we can well expect to see many of these requirements set out their legislation.

**Senator Moore:** Do you have a checklist of the minimum elements that you will ask to have included in draft legislation before you will grant a designation?

**Mr. Jenkin:** We do not have a specific list. In effect, these kinds of issues are in the provincial legislation because this area is provincial jurisdiction.

**Senator Moore:** I understand that. I am coming to you for the designation requirements because Industry Canada must say yes or no to the applicants. You are telling the committee that you do not have a list for the designation and that you are counting on the provinces to give the information to Industry Canada, who will then accept or deny applications. That is what I am hearing.

**Mr. Jenkin:** We have a considerable level of consensus about what should be in a protection regime. You have seen two pieces of provincial legislation and they are similar with respect to the approach to regulation. We felt that because it is not appropriate for the federal government to tell the provinces what they should do within their sovereign jurisdictions in the area of consumer contracts, then the best alternative was to proceed with a considerable period of time for consultation and discussion to develop a consensus about what might be in the appropriate regulatory package. We do not have an agreed Ottawa list of what would be in every package. Indeed, I cannot say to you that the next province that introduces legislation will not have some variance in the package that you have seen so far in the two that have become law within their own jurisdictions. I can tell you that there is a good sense amongst the provinces about what these packages should be. It is a product of a long period of discussion and public consultation.

**The Chairman:** The hour is late and I have a number of questions. First, please clarify the view of the Province of Ontario on this matter. Senator Angus and I heard you a little differently and we want to ensure on the record that we are clear. I understood you to say that the Province of Ontario believes that the better way to proceed would be for the federal government to regulate the cost of these contracts. Is that right? We asked the responsible provincial officials to give information about this subject. To date, we have received two representations: two letters on the record from Nova Scotia and Manitoba. We have heard from the two provinces that already have legislation in place but we have not heard from the other provinces. For us to conclude

partie de ce qui a découlé de cela figure dans les lois de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba. Ainsi, en ce qui concerne la communication des renseignements et la transparence, la loi de la Nouvelle-Écosse exige une divulgation exhaustive dans les contrats. Je vois que la loi de la Nouvelle-Écosse comprend une liste allant de a) à m), et c'est très semblable à la loi du Manitoba.

Le gouvernement fédéral n'exige pas cette information dans la loi. Ce sont les provinces et territoires qui, de concert avec le gouvernement fédéral, en sont venus avec une entente sur ces exigences. Comme l'a indiqué M. Jenkin, si une province envisage d'adopter un règlement, nous pouvons nous attendre à ce que bon nombre de ces exigences y figurent.

**Le sénateur Moore :** Avez-vous une liste des éléments que vous exigerez de toute loi provinciale avant que vous n'acceptiez d'accorder la désignation?

**M. Jenkin :** Non, nous n'avons pas une liste précise. Ces éléments figureront dans les lois des provinces, car cela relève de la compétence des provinces.

**Le sénateur Moore :** Je comprends cela, mais je veux savoir ce que vous exigerez des provinces avant de leur accorder une désignation puisque c'est Industrie Canada qui recevra ces demandes. Vous nous dites que vous n'avez pas de listes de ce que vous exigerez des provinces avant de leur accorder une désignation et que vous comptez sur les provinces pour fournir ces informations à Industrie Canada, qui décidera ensuite d'accepter ou de rejeter les demandes. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**M. Jenkin :** Nous avons dégagé un consensus sur ce qui devrait figurer dans tout régime de protection. Il y a déjà deux lois provinciales qui sont très semblables pour ce qui est de la réglementation. Nous sommes d'avis que, puisque le gouvernement fédéral ne peut dire aux provinces ce qu'elles devraient faire dans leurs champs de compétence exclusifs, les contrats de consommation, la meilleure façon de procéder est de mener des consultations, de tenir des discussions et de dégager un consensus sur ce qui devrait figurer dans la réglementation. Nous n'avons pas à Ottawa une liste de ce qui devrait figurer dans chacun de ces règlements. Je ne peux vous dire que la prochaine province à déposer un projet de loi à ce sujet n'inclura pas autre chose que ce qui existe déjà dans les deux lois provinciales. Je peux toutefois vous dire que les provinces s'entendent généralement sur le contenu de cette réglementation. C'est le produit d'une longue période de discussions et de consultations publiques.

**Le président :** Le temps file et j'ai moi-même des questions à poser. Premièrement, j'aimerais que vous nous précisiez la position de l'Ontario dans ce dossier. Le sénateur Angus et moi n'avons pas interprété vos réponses de la même façon et je veux m'assurer que les faits sont clairs. J'ai cru comprendre que vous aviez dit que l'Ontario estime que la meilleure façon de procéder serait de laisser le gouvernement fédéral réglementer le coût de ces contrats. Vous ai-je bien compris? Nous avons demandé aux représentants des provinces de nous donner des informations sur ce sujet et, jusqu'à présent, nous avons reçu deux réponses, une lettre de la Nouvelle-Écosse et une du Manitoba. Nous avons reçu des réponses des deux provinces qui ont déjà adopté une loi, mais



that this piece of legislation is appropriate, it is important for us to hear from you, because that is the only testimony we can take at this time, about exactly what the Province of Ontario said. It strikes me that they do not agree with this approach.

**Mr. Jenkin:** Senator, I can tell you only what has been reported in the press. I believe that in October 2006 a spokesperson for the provincial minister was quoted as saying that the provincial government preferred that the federal government regulate the cost of borrowing.

**The Chairman:** You have responded by saying you think it is inappropriate because that would be an appropriation in effect of a provincial area of responsibility. Is that your response?

**Mr. Jenkin:** No: There are two aspects to the regular industry structure. The first one is business practices, which is incontrovertibly provincial jurisdiction. The second one is that, as you are well aware, the federal government can legislate interest and so on, but in the pursuance of a consumer protection objective, the provinces can regulate the cost of borrowing, as an ancillary power. It is within the provinces' capacity to do so in this instance.

**The Chairman:** I will not belabour that point.

**Senator Angus:** Either Ontario is comfortable with this proposed legislation or it is not comfortable.

**The Chairman:** I have heard that they are not comfortable.

**Mr. Jenkin:** It is fair to say that Ontario has expressed a preference for the federal government to regulate the cost of borrowing. That preference is apart from the question of the province regulating business practices, which they have not been clear about, to the best of my knowledge. That area would be clearly within their jurisdiction. I do not have anything else on the record.

**The Chairman:** We will hear from other witnesses about this question. My next question is on the definition of the term, interest, and I want to thank Senator Baker for looking at the question of definition. Our own researchers state: "The definition of the term interest in Bill C-26 would mirror the definition of the term in section 347(2) of the Criminal Code." This is Senator Baker's position.

**The Chairman:** Some view this definition, as Senator Baker seems to imply, as problematic. It is alleged by our staff that some payday lenders have disguised interest charges as other types of fees or charges, including insurance charges. Some believe that if the insurance charges argument were accepted by a Canadian court, it is unclear whether the exemption proposed under Bill C-26 would apply, and could result in jurisdictional challenges of provincially imposed limits on the cost of borrowing.

nous n'avons rien reçu des autres provinces. Pour que nous puissions conclure que le projet de loi C-26 est ce qu'il nous faut, il importe que vous nous disiez ce qu'en pensent les provinces, car vous êtes notre seule source d'informations à ce sujet. Il nous faut savoir exactement ce qu'en pense l'Ontario, car j'ai l'impression qu'elle n'est pas d'accord avec votre approche.

**M. Jenkin :** Monsieur le président, je ne peux que vous répéter ce qu'ont dit les journaux. En octobre 2006, je crois, un porte-parole du ministre provincial aurait affirmé que le gouvernement de l'Ontario préférerait que le gouvernement fédéral réglemente les coûts d'emprunt.

**Le président :** Vous avez répondu que, à votre avis, cette solution est inacceptable puisque le gouvernement fédéral empiéterait ainsi sur un champ de compétence provinciale, n'est-ce pas?

**M. Jenkin :** Non. La structure de l'industrie comprend deux aspects : il y a d'abord les pratiques commerciales qui sont indéniablement de compétence provinciale, et, deuxièmement, les intérêts. Comme vous le savez, le gouvernement fédéral peut légiférer en matière d'intérêts, mais si elle agit pour protéger les consommateurs, la province peut réglementer les coûts d'emprunt en invoquant son pouvoir accessoire. En l'occurrence, cela relève des provinces.

**Le président :** Je ne m'entendrai pas sur ce sujet.

**Le sénateur Angus :** Soit le projet de loi plaît à l'Ontario, soit il ne lui plaît pas.

**Le président :** Je me suis laissé dire qu'il ne lui plaît pas.

**M. Jenkin :** Je pense que l'Ontario a dit préférer que le gouvernement fédéral réglemente les coûts d'emprunt. Toutefois, cela ne touche pas la réglementation des pratiques commerciales par la province, question sur laquelle l'Ontario ne s'est pas prononcée clairement, pour autant que je sache. Cela relèverait clairement des compétences de la province. Je n'ai vu aucune autre déclaration officielle.

**Le président :** Nous parlerons de cette question à d'autres témoins. J'aimerais maintenant vous interroger sur la définition du terme « intérêt », et je remercie le sénateur Baker d'avoir abordé la question de la définition. Nos attachés de recherche affirment que la définition du terme « intérêt » figurant dans le projet de loi C-26 reflète celle se trouvant au paragraphe 347(2) du Code criminel. C'est la position du sénateur Baker.

**Le président :** Comme le sénateur Baker semble le laisser entendre, certains jugent cette définition problématique. Nos attachés de recherche prétendent que certains prêteurs sur salaire ont camouflé les taux d'intérêt en les faisant passer pour d'autres genres de frais, y compris les frais d'assurances. Certains sont d'avis que si un tribunal canadien acceptait l'argument des frais d'assurances, l'exemption proposée par le projet de loi C-26 ne s'appliquerait peut-être plus et l'on pourrait contester, aux termes du partage des compétences, l'imposition par les provinces d'un plafond pour les coûts d'emprunt.



Is that a problem for you, or do you accept that as an issue. In other words, the question is whether the definition extends to insurance, which is not explicitly covered by the exemption here. Is your definition an exempting definition?

**Mr. Bartlett:** Mr. Chairman, a genuine insurance charge is not included in the definition of interest in section 347 of the Criminal Code. I will not comment on whether payday lenders are disguising insurance charges as interest. I frankly doubt that, because at this point, they do not have much incentive to disguise anything as anything else. Their charges are based on an amalgam of fees and charges. I do not think an effort is being made to disguise whether they fall within the definition of interest in section 347.

**The Chairman:** Let me put it more clearly, as I understand it. If, in fact, a particular payday lender decides to charge an interest charge, would this charge be excluded from the exemption? The definition brings interest under the exemption and, therefore, if insurance charges are outside the definition would that be outside the exemption?

**Senator Goldstein:** Do you mean, would insurance constitute an escape?

**The Chairman:** That is another way of putting it.

**Mr. Taylor:** In the definition of section 347 in the Criminal Code, as Mr. Bartlett has already said, insurance charges proper would be excluded. You can take comfort in the Supreme Court's decision in *Garland* which, we heard from Senator Baker, talks of the concept of interest, that interest in its form, in and of itself, by title, is contextual. We need to look at the transaction in itself and not become caught up on form, necessarily.

**Mr. Bartlett:** The other thing I note is that the provinces are being asked to provide for limits on the total cost of borrowing. The term was chosen to ensure that when the provinces legislate limits, they can go beyond, where appropriate, the definition of interest in 347 and not be bound by it. Rather, they can look at the overall issue of the total cost of borrowing, which would include insurance charges that were not insurance charges properly, but rather were simply part of the cost of borrowing. Indeed, I think the kind of jurisprudence that Mr. Taylor has noted would guide any questions of interpretation as to what was covered appropriately by the total cost of borrowing. I do not see that there will be any escape clauses based on calling something insurance when it is not.

**The Chairman:** I think we have your answer. I want to put it on the record so we can have a better understanding and so can our staff.

Let me deal with two other subjects quickly.

Voyez-vous cela comme un problème? Autrement dit, la question est de savoir si la définition s'applique à l'assurance, laquelle n'est pas explicitement assujettie à l'exemption prévue ici. Votre définition est-elle une définition d'exemption?

**M. Bartlett :** Monsieur le président, les véritables frais d'assurances ne sont pas inclus dans la définition du terme « intérêt » prévu à l'article 347 du Code criminel. Je ne me prononcerais pas sur la question de savoir si les prêteurs sur salaire font passer les intérêts pour des frais d'assurances. Honnêtement, j'en doute, car ils n'ont aucun intérêt à camoufler quoi que ce soit. Leurs frais se fondent sur un ensemble de coûts et de frais divers. Je ne crois pas que les prêteurs sur salaire tentent de camoufler quoi que ce soit qui tomberait sur le coût de la définition du terme « intérêt » de l'article 347.

**Le président :** Permettez-moi de tenter de vous expliquer plus clairement comment je vois la chose. Si un prêteur sur salaire décide d'exiger des intérêts, ces intérêts seront-ils exclus de l'exemption? Selon la définition, les intérêts sont assujettis à l'exemption et, par conséquent, si les frais d'assurances ne sont pas compris dans la définition, ils ne seraient pas assujettis à l'exemption.

**Le sénateur Goldstein :** Autrement dit, les frais d'assurances constitueraient une échappatoire?

**Le président :** C'est une autre façon de le dire.

**M. Taylor :** Selon la définition figurant à l'article 347 du Code criminel, comme vient de le dire M. Bartlett, les frais d'assurances comme tels seraient exclus. Je crois que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Garland*, dont a fait mention le sénateur Baker, peut vous rassurer, car elle parle du concept des intérêts et le décrit comme étant contextuel. Les intérêts doivent être envisagés dans le cadre de la transaction et non pas dans leur forme stricte.

**M. Bartlett :** J'ai constaté également qu'on demande aux provinces d'établir des limites quant au coût total des emprunts. Le terme a été choisi pour permettre aux provinces, lorsqu'elles établissent les limites par voie législative, d'outrepasser, lorsqu'il est indiqué, la définition de l'intérêt prévu à l'article 347, et donc de ne pas être lié par ce dernier. De cette façon, les provinces ont la possibilité de tenir compte du coût total des emprunts dont les primes d'assurance qui, en réalité, ne constituaient pas des primes d'assurance à proprement parler, mais qui pouvaient simplement être prises en compte dans le coût des emprunts. Par ailleurs, je pense que la jurisprudence à laquelle M. Taylor a fait allusion permettrait de mieux comprendre ce qui serait légitimement pris en compte dans le coût total de l'emprunt. Je n'y entrevois aucune espèce de clause échappatoire qui permettrait de tenir compte du coût de l'assurance lorsqu'il n'en existe aucun.

**Le président :** Je pense que nous avons bien saisi votre réponse. Je tiens à ce que ce soit consigné au procès-verbal de façon à faciliter notre compréhension et celle de notre personnel.

Permettez-moi de m'attarder rapidement sur deux autres questions.

**Mr. Jenkins** indicated that the reluctance of the federal government to come up with a set of minimum standards, national in scope, was due to a reluctance to interfere, or to poach, if you will, in province jurisdiction in this complicated field.

The Americans have a way of dealing with this subject matter. My hope was to deal with it the same way as the Americans and we would present a model act to the provinces. The model act would be prepared in consultation with the provinces and would be non-binding, but establish best practices, so there is consistency across the country. The Americans did that with the Corporation Act. The Uniform Law Commissioners have not come up with a model corporation act yet that all provinces adopt.

Has that approach been tried here to satisfy the senators, so at least a proposal of a model act is on the table accepted by the provinces that would set out best practices for consumer protection? It is a different way of approaching this problem.

**Senator Goldstein:** In Canada, setting aside Quebec which has the civil law tradition and would not participate, we have some uniform laws. I am talking specifically about the Personal Property Security Act, PPSA, which although passed by each province, essentially with some minor exceptions, is mirrored in every common law province.

**Mr. Bartlett:** Essentially, it has occurred with this bill in the sense that these years of federal, provincial and territorial consultations have been developing exactly that common approach. I do not think it has taken the form of a model act, as such, but I will ask my colleagues in Industry Canada to comment. The whole purpose of those years of consultations was to develop the greatest degree of consensus possible on about the elements of an appropriate regulatory framework.

**The Chairman:** The short answer is, two provinces have presented acts but we do not have, in effect, the other provinces buying in at this moment to that work. I do not care how we arrive at the model act. It could be a province that has best practices, but at the end of the day, we have a lacuna, in terms of the provinces. This legislation, hopefully, will goad them into faster action.

**Mr. Jenkin:** It is indicative that two provinces already have followed one another in close lockstep with similar legislation. Often provinces take the lead from their colleague jurisdictions. They look carefully at what other jurisdictions have done and produce legislation that is remarkably similar. I would not be surprised if this approach is taken in this case too.

**The Chairman:** We are not there, despite four or five years of hard work on your behalf.

**Mr. Jenkin:** We did not set out with the intention to write a harmonized act. That was not the point. The goal was to come to some view about how to regulate the industry.

**M. Jenkin** nous a fait savoir que si le gouvernement fédéral est réticent de formuler une série de normes minimales, dont la portée serait nationale, c'est parce qu'il ne veut pas s'immiscer dans un domaine de compétence provinciale aussi compliqué.

Les Américains ont leur façon à eux de s'attaquer à ce genre de questions. Je voulais qu'on s'y prenne de la même façon que les Américains et qu'on serve ainsi de modèle aux provinces. Cette loi modèle formulée en consultation avec les provinces serait non contraignante mais serait assortie de pratiques exemplaires de façon à assurer l'uniformité à l'échelle du pays. C'est d'ailleurs la façon dont les Américains s'y sont pris pour la Corporation Act. Les commissaires de la loi uniforme n'ont pas encore formulé de lois sur les sociétés dont toutes les provinces pourraient s'inspirer.

Est-ce qu'une telle approche, qui conviendrait aux sénateurs, a été mise à l'essai, et ce, de façon à avoir au moins une proposition de loi modèle acceptée par les provinces et prévoyant des pratiques exemplaires visant la protection des consommateurs? C'est donc une autre façon de s'y prendre.

**Le sénateur Goldstein :** Il existe certaines lois uniformes au Canada, sauf au Québec où il existe une tradition de droits civils et dont la participation serait peu probable. Je fais allusion à la Loi sur les sûretés mobilières qui a été adoptée individuellement par chaque province mais qui est uniforme, à quelques petites exceptions près, dans chacune des provinces où la common law prévaut.

**M. Bartlett :** Dans le fond, c'est ce qui est arrivé à ce projet de loi en ce sens où de nombreuses années de consultations fédérales, provinciales et territoriales ont mené à une approche commune. Je ne pense pas tout de même qu'elle serve de loi modèle, comme telle, mais je vais demander à mes collègues d'Industrie Canada de commenter. Toutes ces années de consultations avaient pour but d'en arriver à un consensus sur les éventuels éléments d'un cadre réglementaire approprié.

**Le président :** Bref, deux provinces ont jusqu'ici présenté des projets de loi mais les autres provinces ne leur ont pas emboîté le pas pour l'instant. La façon d'en arriver à une loi modèle m'importe peu. Il pourrait être question simplement d'une province qui aurait établi des pratiques exemplaires; mais il n'en demeure pas moins que certaines provinces n'ont pas encore agi. On espère que cette mesure législative les encouragera à passer à l'acte.

**M. Jenkin :** Il est intéressant de noter qu'une province a emboîté le pas à une autre en adoptant des mesures législatives semblables. Souvent, les provinces suivent l'exemple des autres provinces. Elles examinent ce qu'ont fait les autres provinces en la matière et proposent des mesures législatives qui sont remarquablement semblables. Il est fort à parier qu'on adopte cette même approche en l'occurrence.

**Le président :** Nous ne sommes pas encore là, malgré tous vos efforts au cours des quatre ou cinq dernières années.

**M. Jenkin :** Ce n'était pas notre intention au départ d'élaborer une loi harmonisée. Ce n'était pas l'objectif. Le but, c'était plutôt de trouver une façon de réglementer l'industrie.



**The Chairman:** Please be brief, Mr. Bartlett.

**Mr. Bartlett:** I briefly note that I think a number of other provinces are waiting for Bill C-26 to be in place. The Manitoba and Nova Scotia legislation is not in force. They have passed their acts. They are waiting for Bill C-26 to be put into force. Other provinces have indicated clearly they want to regulate these areas and are waiting before they put the time and energy into engaging the legislatures and ensuring the door is open to do so.

**The Chairman:** I have two other short questions. Let us assume for the moment that we end up with the dire consequences suggested by a number of senators, a terrible patchwork quilt of standards across the country. Some provinces do their good duty and protect the consumer while others do not. Under this legislation, once we have given an exemption we cannot take it back. Is that correct?

**Mr. Bartlett:** No, legislation that a province puts in place to get the designation remains in place.

**The Chairman:** Yes, in other words the province comes up with —

**Senator Angus:** And then changes it.

**The Chairman:** No, I am not suggesting that. We have a good province that comes in with a high standard of consumer protection that would satisfy the consumer interests in the country. Another province for various reasons chooses not to accept that model and comes up with a passive piece of legislation. Once they come up with any type of legislation, as I understand it, the Governor-in-Council applies, and, as Senator Moore has said, the Governor-in-Council shall designate. Mr. Jenkins, your dream, your aspirations, and our aspirations are to have a model standard of relatively equal standards across the country. These standards cannot be enforced because once we have given the designation, we cannot take it back. We cannot nudge the provinces again without changing this legislation, and then that would be almost a retrospective legislation. Is that true? The question is, why did you not do that, to take the designation back?

**Mr. Bartlett:** The intent of the legislation is to take it back only if the initial qualifications for having the designation have been removed.

**The Chairman:** It is simple. Correct me if I am wrong. It says we can revoke the designation if requested by the province or if the legislative measures are no longer in force. That is it.

**Mr. Bartlett:** Exactly: The intent was not that the federal Governor-in-Council, acting as a delegate under this legislation, would review the provincial legislation to make value judgments as to whether this legislation is the best or not the best, or to ensure uniformity. Rather, they were looking to the federal-provincial-territorial process that has resulted in a high degree of consensus, two provinces that have already operated —

**Le président :** Soyez concis, s'il vous plaît, monsieur Bartlett.

**M. Bartlett :** Alors très brièvement, il semblerait qu'un certain nombre de provinces attendent l'entrée en vigueur du projet de loi C-26. La législation au Manitoba et en Nouvelle-Écosse n'est pas encore entrée en vigueur. Toutefois, leurs lois respectives ont été adoptées. Ces provinces attendent l'entrée en vigueur du projet de loi C-26. D'autres provinces ont clairement indiqué leur volonté de réglementer en la matière mais elles ont préféré attendre pour s'assurer qu'il n'y ait aucun empêchement avant de déployer les efforts nécessaires à l'adoption d'un projet de loi.

**Le président :** J'ai deux autres petites questions. Supposons qu'une lamentable mosaïque de normes doit être appliquée à travers le Canada avec toutes les mauvaises conséquences que cela entraînerait. Certaines provinces font preuve de la diligence voulue pour protéger les consommateurs, alors que d'autres ne le font pas. Une fois qu'une exemption a été accordée en vertu de cette loi, il est impossible de l'annuler. Est-ce exact?

**M. Bartlett :** Non, une loi adoptée par la province qui vise l'obtention d'une désignation demeure en place.

**Le président :** Oui, autrement dit la province élabore...

**Le sénateur Angus :** Et ensuite, le modifie.

**Le président :** Non, ce n'est pas ce que je dis. Disons qu'une province élabore des normes très exigeantes en matière de protection des consommateurs qui répondraient aux intérêts des consommateurs au pays. Et qu'une autre province, pour une raison ou pour une autre, choisit de ne pas accepter ce modèle et décide plutôt de formuler une mesure législative passive. D'après ce que j'ai compris, une fois qu'une loi est adoptée, sous quelque forme que ce soit, il appartient dorénavant au gouverneur en conseil de préciser les désignations, comme a dit le sénateur Moore. Votre rêve, monsieur Jenkins, qui s'apparente au nôtre, serait d'avoir un modèle de normes plus ou moins équivalentes à l'échelle du pays. Ces normes ne pourront pas être appliquées parce qu'une fois la désignation accordée, on ne peut la retirer. On n'a aucun droit de regard à l'endroit des provinces sans au préalable modifier la législation, et ce serait quasiment une mesure législative modifiée après coup. N'est-ce pas vrai? Pourquoi n'avez-vous pas agi de la sorte pour justement retirer la désignation?

**M. Bartlett :** D'après la loi, on ne doit pas annuler la désignation tant que les critères de départ pour l'obtention de la désignation n'ont pas été supprimés.

**Le président :** C'est simple, corrigez-moi si j'ai tort. Il est prévu qu'on puisse annuler la désignation à la demande d'une province, ou encore si les mesures législatives ne sont plus en vigueur. C'est tout.

**M. Bartlett :** C'est exact. L'on ne prévoyait pas que le gouverneur en conseil fédéral, agissant à titre de délégué en vertu de cette loi, examine les lois provinciales et fasse des observations quant à leur pertinence sur le plan de l'uniformité. L'on privilégie plutôt le processus fédéral-provincial-territorial, qui s'est soldé par un consensus en ce sens où deux provinces ont déjà...



**The Chairman:** We have heard that, Mr. Bartlett. I am trying to get at another topic.

We had a situation in Canada where a number of the provinces, at the time, had their own, in effect, bank, and then in came a uniform Bank Act which, in effect, utilized the federal power to establish common banking standards, principles and costs of lending across the country, and hence our whole structure of a centralized banking system. In a way, is this lending not banking by another word?

**Mr. Bartlett:** It is a kind of financial service within a narrow set of parameters in that we are talking about small amounts for short terms, yes.

**The Chairman:** Senator Angus wants to give evidence on this. I will not quarrel with him, if he wants to, but I would like an answer to that question.

**Mr. Clarke:** The provinces regulate credit unions, which are more similar to a bank than a payday lender is. Is this banking? Are credit unions banking?

**The Chairman:** I will conclude with this point. A question mark was raised initially when we dealt with this issue as to why the banks have not provided this service. It is obviously a service. I commend the payday lenders for providing a service that the banks are not providing. We will look at that issue when we review the Bank Act as to why this lacuna of service is not available to people that cannot afford to have a bank account or whatever. We will be interested in that topic. This committee will be seized of a review of the Bank Act within days. I raise that item as a particular issue. I am sure that this topic will be a matter for our deliberation. There is a high intensity of curiosity amongst a number of senators about that particular question.

**Senator Angus:** We all have our own ways of giving evidence, but we are trying to elicit the truth. On the Ontario situation, obviously the chairman has unearthed an important matter. What I heard you say, gentlemen, is that whereas Ontario may have expressed its druthers, and if it had its druthers it would prefer that the feds occupied this field. They have not said that they will not legislate if Bill C-26 passes, nor have they said they will ban payday lending, as Quebec has. Am I correct? Ontario is the largest province where many payday loan operations go on, maybe the majority, and the fact that we pass this law here in Ottawa does not mean that Ontario will suddenly not be in the game and that they will not seek designation. Do I have it right? You are the ones who have had these negotiations and consultations. We have asked the provinces to come here, by the way, and they have shown little interest in coming, so I think it would not be a reason not to pass the bill. Many provinces and many people have their druthers, but we do not always get what we want. What I have heard you say is that Ontario has expressed a preference, but tough bananas. They will not necessarily have their preference here.

**Le président :** Vous avez déjà parlé de cela, monsieur Bartlett. Je veux en venir à une autre question.

Il y a déjà eu une époque au Canada où chaque province avait son propre système bancaire. Une loi uniforme, la Loi sur les banques, a ensuite été adoptée et reposait sur l'autorité qu'exerçait le fédéral d'élaborer des normes, des principes et des coûts uniformes en matière d'emprunt bancaire à l'échelle du pays, ce qui a donné naissance à l'ensemble des structures sur lesquelles repose notre système bancaire centralisé. Ce système d'emprunt, ne ressemble-t-il pas à tous les égards au système bancaire?

**M. Bartlett :** Oui, il s'agit d'un genre de services financiers s'opérant en fonction de certains paramètres définis en ce sens où il est question de petits montants empruntés à court terme.

**Le président :** Le sénateur Angus veut témoigner sur cette question. Je n'ai pas d'objection à ce qu'il le fasse, s'il y tient, mais j'aimerais qu'on réponde d'abord à cette question.

**M. Clark :** Les provinces sont chargées de réglementer les caisses populaires qui ressemblent davantage aux banques que les sociétés de prêts sur salaire. S'agit-il d'opérations bancaires? Les caisses populaires constituent-elles des banques?

**Le président :** Je vais terminer sur ce point. Tout à l'heure, on a demandé pourquoi les banques ne fournissaient pas ce service. Il s'agit d'un véritable service. Les prêteurs sur salaire assurent un service qui n'est pas fourni par les banques, et je les salue. Nous allons nous pencher sur la question de l'absence d'un tel service fourni par les banques au moment d'une éventuelle étude sur la Loi sur les banques. Il s'agit d'un service dont bénéficient surtout les plus démunis, et qui mérite notre attention. Ce comité procédera, d'ici quelques jours, à un examen de la Loi sur les banques. C'est donc une question que nous allons aborder dans le cadre de cet examen. C'est une question qui méritera sans doute notre attention. Bon nombre de sénateurs s'intéressent tout particulièrement à cette question.

**Le sénateur Angus :** Nous avons tous notre façon à nous de témoigner, mais notre objectif est de faire ressortir la vérité. Bon, de toute évidence, le président a soulevé un très bon point relativement à la situation en Ontario. Si je vous ai bien compris, messieurs, s'il n'en tenait qu'à l'Ontario, ils préféreraient que ce soit de compétence fédérale. Les provinces ne nous ont pas fait savoir qu'elles entendent légiférer au cas où le projet de loi C-26 serait adopté; elles ne nous ont pas indiqué non plus qu'elles ont l'intention d'interdire les prêts sur salaire, comme l'a fait le Québec. Ai-je raison? L'Ontario est la province qui comporte peut-être le plus grand nombre de succursales de prêts sur salaire. L'adoption d'une telle loi à Ottawa n'empêchera en rien l'Ontario de demander une désignation et de continuer à permettre ce genre de commerces. Est-ce que j'ai raison? C'est vous qui avez mené ces consultations et ces négociations. À propos, nous avons demandé aux provinces de se présenter ici, mais ils ont manifesté peu d'intérêt à cet égard, ce qui n'est pas une raison en soi de ne pas adopter le projet de loi. Tout le monde veut y trouver son compte, mais ce n'est pas toujours possible. D'après ce que vous avez dit, l'Ontario vous a fait part de sa préférence, mais tant pis pour eux. Cela ne va pas forcément faire leur compte.

**Mr. Jenkin:** Senator, we have not had a long and extended conversation with the province. The province at the officials' level has indicated to us that they prefer that the federal government regulate the cost of borrowing. I believe spokespersons for the Ontario minister said much the same thing. I would not possibly wish to comment on what the intentions of the Ontario government are in the passage or not of this legislation. It would be most improper of me to speculate in that regard.

**The Chairman:** We appreciate that, Mr. Jenkins. You can understand our concerns. I do not question my deputy chairman on this, but the question is a crucial one because we do, in fact, represent the regions of this country. I am from the province of Ontario, as is Senator Eyton.

Thank you very much, gentlemen. I apologize to the other witnesses. We will start sharply tomorrow morning at 10:45 a.m. to give you ample opportunity to respond to everything we have said here. We hope you, gentlemen, will stay tuned as well and be present, if you choose to do so. Otherwise, a transcript will be available. If you have any further questions, comments or clarifications, please send them to the clerk. We have open minds on this question.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, March 1, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate), met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a tight time frame and I want to make another brief introduction to this matter. We are dealing with Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate). I want to welcome our colleagues. In addition, I want to warmly welcome our former colleague Senator Madeleine Plamondon, who is, in a way, the godmother and godfather of this initiative. This initiative might not be the solution that she considered, but we will hear from her in a moment.

Bill C-26 was introduced in the House of Commons on October 6, 2006 and received first reading in the Senate on February 7, 2007. It received second reading yesterday, which allowed it to come to this committee. It is an Act to amend section 347 of the Criminal Code, which criminalizes the charging of usurious interest rates.

The provincial and federal governments are free to regulate any lending industry within their jurisdiction consistent with the limits set out in section 347 of the Criminal Code. An exemption of that

**M. Jenkin :** Sénateur, nous ne nous sommes pas longuement entretenus auprès de la province. Les fonctionnaires de la province ont laissé entendre qu'ils préfèrent que le gouvernement fédéral réglemente le coût des emprunts. Et si je ne m'abuse, des porte-parole du ministre ontarien ont abondé dans le même sens. Il ne m'appartient pas, en revanche, de commenter les intentions du gouvernement ontarien quant à l'éventuelle adoption de ce projet de loi. Il serait déplacé d'avancer des hypothèses à cet égard.

**Le président :** Nous vous en remercions, monsieur Jenkins. Vous comprenez nos préoccupations. Je ne remettrai pas en question le point de vue du vice-président sur ce point, toujours est-il que nous représentons les diverses régions de ce pays, d'où l'importance de cette question. Je suis originaire de l'Ontario, tout comme le sénateur Eyton.

Merci beaucoup, messieurs. Je présente mes excuses aux autres témoins. Nous allons ouvrir la séance à 10 h 45 précise demain matin pour vous permettre de réagir à tout ce qui a été dit ici jusqu'à présent. Messieurs, nous espérons que vous allez vous tenir au courant et vous joindre de nouveau à nous, si cela vous intéresse. Vous avez de toute façon accès aux transcriptions. Si vous avez d'autres questions, si vous voulez faire des observations ou apporter des éclaircissements, nous vous demandons de les faire suivre au greffier. Nous allons garder l'esprit ouvert sur cette question.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déféré le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel) se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, nous sommes très limités par le temps; je présente de nouveau le sujet qui nous réunit. Nous examinons le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel). Je souhaite la bienvenue à nos collègues. Je tiens aussi à accueillir chaleureusement notre ancienne collègue le sénateur Madeleine Plamondon, qui a, d'une certaine façon, parrainé cette initiative. Cette initiative ne sera peut-être pas ce qu'elle a préconisé, elle prendra cependant la parole dans quelques instants.

Présenté à la Chambre des communes le 6 octobre 2006 et reçu en première lecture au Sénat le 7 février 2007, le projet de loi C-26 modifie l'article 347 du Code criminel, qui criminalise la perception d'intérêts à des taux usuraires.

Bien que les gouvernements provinciaux et fédéral aient la possibilité de réglementer toute industrie du crédit qui relève de leur compétence en accord avec la limite énoncée à l'article 347 du



section would be required for them to allow legal lending transactions exceeding that limit. That is the view of the government as it relates to this bill.

This bill arose out of the efforts of this committee and, essentially, out of the leadership efforts of our former colleague Senator Plamondon, when we looked at the whole question of small loans and consumer protection. She will recall that her bill was approved by this particular committee to deal with this matter. It died on the Order Paper, but it was a wake-up call to governments, federally and provincially, that this gap in consumer protection had to be addressed. The objective of this bill is to fulfill this gap in the way that it proposes.

According to section 347 of the Criminal Code, it is a criminal offence to enter into an agreement or an arrangement to receive interest at a criminal rate, at a rate exceeding 60 per cent, or to receive a payment of interest at a criminal rate. The consent of a provincial Attorney General is required in order to prosecute an offence under this section and to date, according to our information, the provincial governments have not prosecuted any payday lenders. This section has not been used in a criminal context with respect to the day-to-day activities of the payday lenders.

Obviously, this is a sought-after service because of the gigantic growth in this industry. We will look at the question of how this industry has grown by subsequent witnesses. Shared federal-provincial jurisdiction over payday lenders has meant that these lenders are essentially unregulated other than in the province of Quebec, where they are excluded. Provinces and territories are unable, they say, to regulate the price of a loan, since attempts might conflict with section 347 of the Criminal Code and, therefore, could be challenged as *ultra vires* in a province or territory.

The Constitution Act provides provinces and territories with competence over consumer protection through their authority over property and civil rights. Federal competence exists with respect to criminal law. In the absence of the regulation, the future of the payday loan industry would be determined by civil suits. Obviously, this is not a satisfactory way to proceed, either. It seems that the payday loan industry is seeking a form of regulation. We want to see, in this bill, whether or not this approach is an adequate one. We are delighted to invite as our witness for today's session the Honourable Senator Plamondon, a former colleague of ours and a distinguished consumer advocate for the province of Quebec, whose reputation exceeds the boundaries of Quebec. Welcome.

**Hon. Madeleine Plamondon, as an individual:** Flattery is like chewing gum: Savour it while it lasts and never swallow it.

**The Chairman:** You have not lost your wit.

Code criminel, ils seraient tenus d'obtenir une exemption à cet article avant de pouvoir autoriser des transactions de crédit qui dépassent cette limite. C'est la position du gouvernement sur ce projet de loi.

Ce projet de loi est issu des efforts du comité et particulièrement de ceux de notre ancienne collègue le sénateur Plamondon, lorsque nous étudions toute la question des petits prêts et de la protection du consommateur. Elle se souviendra que notre comité avait approuvé son projet de loi pour traiter de cette question. Il est mort au Feuilleton, mais il a permis de signaler aux gouvernements, fédéral et provinciaux, que cette lacune au niveau de la prospection des consommateurs devait être réglée. Ce projet de loi propose une façon de combler cette lacune.

Selon l'article 347 du Code criminel, commet une infraction quiconque conclut une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel, c'est-à-dire supérieur à 60 p. 100 ou perçoit des intérêts à un taux criminel. Il faut obtenir le consentement du procureur général de la province afin d'intenter des poursuites en vertu de cet article; à ce jour, aucun gouvernement provincial n'a encore poursuivi de prêteur sur salaire. De plus, l'article 347 n'a jamais été invoqué dans un contexte pénal à l'égard des activités des prêteurs sur salaire.

Il est évident que ce service est recherché en raison de l'incroyable croissance de ce secteur. Les témoignages que nous entendrons plus tard nous permettront d'en apprendre plus sur la croissance de ce secteur. Le fait que la compétence en matière de prêt sur salaire soit partagée entre le fédéral et les provinces/territoires signifie que le secteur est essentiellement déréglementé sauf au Québec, où les prêteurs sont exclus. Les provinces/territoires ne peuvent réglementer le coût des prêts, car ce faisant elles entreraient en conflit avec l'article 347 du Code criminel et l'on pourrait déclarer *ultra vires* la mesure provinciale.

La Constitution canadienne confère des pouvoirs aux provinces et aux territoires relativement à la protection des consommateurs par l'entremise de leur compétence en matière de propriété et de droits civils; la compétence du fédéral, elle, découle de son pouvoir au chapitre de la loi criminelle. Si le secteur des prêts sur salaire n'est pas réglementé, son avenir pourrait enfin de compte être déterminé par certains recours collectifs, ce qui n'est évidemment pas un processus satisfaisant. Il semble que l'industrie des prêts sur salaire recherche une certaine forme de réglementation. Notre objectif dans l'examen de ce projet de loi est de savoir si cette approche est appropriée ou non. Nous sommes heureux d'accueillir comme témoin pour la réunion d'aujourd'hui, l'honorable sénateur Plamondon, une ancienne de nos collègues et une éminente protectrice des consommateurs dans la province de Québec et dont la réputation dépasse les frontières du Québec. Je vous souhaite la bienvenue.

**L'honorable Madeleine Plamondon, à titre personnel :** La flatterie, c'est comme l'eau de Cologne, elle doit être sentie, non avalée.

**Le président :** Je vois que vous n'avez rien perdu de votre esprit.



*[Translation]*

**Ms. Plamondon:** In my opinion, Bill C-26 is just a smokescreen because, as Quebec has shown, we do not need this bill to regulate or prevent the practice of loan-sharking. All you had to do was to give operating licences to companies that did not exceed 35 per cent. And as this was not profitable for the payday loans industry, they decided not to set up shop in the province of Quebec. This proves that they were looking for more than 35 per cent and, yet, with this bill, we are getting ready to give them permission — if the other provinces agree — to exceed 60 per cent. This flies completely in the face of Bill S-19 adopted both by this committee and unanimously by the Senate. Now, given that a bill was unanimously adopted by the Senate stating that 60 per cent is too high and now a year later it is being suggested that the rate may be in excess of 60 per cent on the proviso that “safeguards” are in place, the Senate will look like a puppet or like it changes its mind depending on which way the wind is blowing.

I cannot fathom how the provinces — as it states in the preamble — ended up agreeing with this. The provinces do not need the federal government's consent to protect consumers. It is a province's prerogative to do so. And it is exactly what Quebec did without seeking the federal government's permission. So why is the federal government interfering now by saying: “We are going to assess your methods to determine whether or not you are protecting consumers and then decide whether to give you accreditation. If we find out that you are not protecting consumers, we will take away your accreditation?” The provinces will never agree to this, especially Quebec.

The proof as to why Bill C-26 is unnecessary is the fact that Quebec was able to keep out the payday loans' industry without any such bill. The other provinces could do likewise. Why am I convinced of this? Well, I read extracts from the House of Commons' proceedings. Everyone said that if we are to regulate, we should look at what is happening in Quebec because Quebec is a very good role model. I read the testimony and that is what they are saying.

Once again, Quebec managed without Bill C-26. It is not the consumers' fault that the provincial Attorney Generals have never prosecuted. They just have not have the backbone to prosecute, under section 347 of the Criminal Code, companies charging over 60 per cent. Based on the testimony we heard when Bill S-19 was being considered, charges can sometimes exceed 1,000 or even up to 2,000 per cent.

When there are fewer Royal Bank of Canada branches than there are payday loan outlets, it starts to make you wonder. Rather than adopting Bill C-26, the Senate should address the microcredit issue in relation to the disadvantage and the role the banks have in all of this. If you start accommodating payday loan companies by making them exempt from the Criminal Code, you are sending the wrong message and saying to the poor: “You are going to dig yourselves in even deeper hole; and these companies will never be prosecuted.” That is a very bad message to be

*[Français]*

**Mme Plamondon :** Selon moi, le projet de loi C-26 est de la poudre aux yeux parce qu'on n'a pas besoin de ce projet de loi, comme le Québec l'a prouvé, pour réglementer ou empêcher d'avoir des prêts usuraires. Il s'agissait de donner des licences pour opérer à des compagnies qui ne dépassaient pas 35 p. 100. Comme ce n'était pas payant pour l'industrie des prêts sur salaire, ils ne sont pas allés dans la province de Québec, ce qui prouve que non seulement ils veulent avoir plus que 35 p. 100, mais on s'apprête à leur donner, avec ce projet de loi, une permission — si les autres provinces le désirent — d'aller au-delà du 60 p. 100. Cela va complètement à l'encontre du projet de loi S-19, adopté non seulement par le comité, mais aussi à l'unanimité par le Sénat. Si cela a été adopté à l'unanimité par le Sénat en disant que 60 p. 100 est un taux trop élevé et qu'un an plus tard, on vient proposer que le taux puisse dépasser 60 p. 100, s'il y a « des mesures de protection », le Sénat va avoir l'air d'une girouette ou d'une marionnette.

Je ne peux pas comprendre comment les provinces ont été, comme on lit dans le préambule, en accord avec cela. Pour protéger les consommateurs, les provinces n'ont pas besoin de l'assentiment du gouvernement fédéral. C'est une prérogative provinciale. C'est ce que le Québec fait sans avoir demandé la permission au gouvernement fédéral. Donc, pourquoi le gouvernement fédéral se met le doigt entre l'arbre et l'écorce en disant : « Nous allons évaluer vos méthodes pour voir si vous défendez bien les consommateurs et nous allons vous accréditer. Ensuite, si vous ne le faites pas, nous pourrions vous enlever votre accréditation »? Les représentants des provinces n'accepteront jamais cela, en particulier le Québec.

La preuve qu'on n'a pas besoin du projet de loi C-26, le Québec a été capable d'exclure l'industrie des prêteurs sur salaire, sans avoir recours à ce projet de loi. Les autres provinces peuvent faire la même chose. Qu'est-ce qui me convainc? J'ai lu les extraits de ce qui s'est passé à la Chambre des communes. Tout le monde dit que si on réglemente, on devrait regarder ce qui se passe au Québec parce que c'est un très bon modèle. J'ai lu les témoignages et c'est ce qu'on admet.

Encore là, le Québec l'a fait sans le projet de loi C-26. Si les procureurs généraux des provinces n'ont jamais poursuivi, ce n'est pas la faute des consommateurs, c'est qu'ils n'ont jamais eu assez d'épine dorsale pour vouloir poursuivre, en vertu de l'article 347 du Code criminel, les compagnies qui chargeaient plus de 60 p. 100. On a constaté, lors des témoignages au moment de l'étude du projet de loi S-19, que cela dépassait 1 000 et pouvait même aller jusqu'à 2 000 p. 100.

Quand on voit que les succursales de la Banque royale du Canada sont en moins grand nombre que les comptoirs qu'on veut réglementer, on a des questions à se poser. Plutôt qu'adopter le projet de loi C-26, le Sénat devrait se pencher sur la question du microcrédit pour les défavorisés et le rôle des banques dans ce domaine. Si on pense que le microcrédit, ce sont les compagnies de prêt sur salaire et qu'il faut accommoder ces dernières en les exemptant du Code criminel, on envoie un mauvais message et on dit aux gens qui sont pauvres :

sending and it is not at all in line with the findings that came out of the study on Bill S-19. I just cannot fathom how they could possibly want to do this.

Rumours are floating around that there will be an election. I wonder what people will think of the fact that you are meddling in provincial areas of jurisdiction. And I am wondering which committee or which individual in the federal government is going to decide whether or not the provinces are providing adequate safeguards. And what would the condition be? This sort of approach encroaches on provincial areas of jurisdiction, in my opinion.

I prefer answering questions, but the real problem is that 60 per cent is just too high. Anything above 60 per cent should be considered a crime, especially since the Bank of Canada rate is very low. It was agreed that anything in excess of 35 per cent — which still remains within the prime rate — would be considered criminal. And now, we are getting ready to do the exact opposite. The Senate will really look like it changes its mind depending on which way the wind is blowing, if this bill is agreed to.

Let me conclude by saying that your committee would be well advised to carry out a study on microcredit and low income consumers.

[English]

**The Chairman:** Thank you, Senator Plamondon. I listened carefully to what you say. Since I have been in the Senate for 22 years, I have never felt that I was a puppet of anyone. I do not feel this committee, in any way, shape or form, as best as I understand it, has been a puppet of the government or has taken partisan positions on interests that affect the consumer. I welcome your testimony. I believe it is important and cogent. All senators want to ask questions. However, the implication that this committee or any senator is a puppet of anyone is not appropriate, fair or acceptable to me.

**Ms. Plamondon:** Allow me to respond to that. I said that if the Senate came to different conclusions within a year, it would look bad; it would look as if you were answering to others.

**The Chairman:** I appreciate that. This committee has previously been pressed by the government to take a particular position on short notice. The committee has always pushed back, on a non-partisan basis, to ensure that we represented what we believed to be the best interests of the consumer and the economy, which is what we intend to do in this case. That is why we are delighted to receive your evidence and that of the payday lenders, who we will hear from later.

If you have any comments or criticism about any of the evidence you hear today, we would appreciate that in writing. I say the same to our witnesses from the payday loan industry. We will take all representations into account.

« Vous allez vous embourber davantage; elles ne seront jamais poursuivies. » C'est un très mauvais message et c'est complètement contraire à vos conclusions, après l'étude du projet de loi S-19. Je ne vois pas comment on pourrait faire cela.

Il y aura des élections; les rumeurs sont dans l'air. Je me demande comment sera perçu le fait que vous vous mêlez de ce qui relève des provinces, et qui, au gouvernement fédéral, sera le comité ou la personne qui va décider qu'une province offre une protection suffisante. Et à quelle condition? Une telle situation, selon moi, empiète sur le pouvoir des provinces.

J'aime mieux répondre aux questions, mais le vrai problème, c'est que 60 p. 100 est un taux trop élevé. On devrait baisser le taux déclaré criminel à 60 p. 100 parce que le taux de la Banque du Canada est très bas. On avait dit que dépasser 35 p. 100 — que vous aviez adopté en deça du taux préférentiel — devrait être considéré criminel. Là, on s'apprête à faire exactement le contraire. Le Sénat aura l'air d'une girouette s'il accepte un tel projet de loi.

Je termine en disant que votre comité devrait effectuer une étude sur le microcrédit et les consommateurs à faible revenu.

[Traduction]

**Le président :** Merci, sénateur Plamondon. J'ai écouté attentivement ce que vous avez dit. Au cours de mes 22 années au Sénat, je n'ai jamais pensé être la marionnette de qui que ce soit. Je ne pense pas que le comité, sous quelle forme que ce soit, et autant que je le sache, ait été la marionnette d'un gouvernement ou ait adopté des positions partisans sur des questions touchant le consommateur. Je vous remercie de votre témoignage qui, je crois, est important et pertinent. Tous les sénateurs veulent poser des questions. Cependant, supposer que le comité ou qu'un sénateur soit la marionnette de quelqu'un n'est pas, à mon avis, approprié, juste ou acceptable.

**Mme Plamondon :** J'aimerais répondre à cela, si vous le permettez. J'ai dit qu'il serait mal aisé que le Sénat arrive à des conclusions différentes en moins d'un an; cela pourrait faire croire que le comité rendait des comptes à quelqu'un d'autre.

**Le président :** Je comprends. Le comité a déjà subi des pressions de la part du gouvernement pour adopter une position particulière dans des délais très courts. Le comité a toujours défendu, de façon non partisane, ce qui lui semble être l'intérêt du consommateur et de l'économie, c'est ce que nous comptons faire dans ce cas. C'est la raison pour laquelle nous sommes heureux d'entendre votre témoignage et ceux des prêteurs sur salaire qui comparaitront plus tard.

Si vous avez des commentaires ou des critiques à faire sur les témoignages que vous allez entendre aujourd'hui, nous vous prions de le faire par écrit. J'ai dit la même chose aux témoins de l'industrie des prêts sur salaire. Nous tiendrons compte de tous les commentaires.



We are open-minded on this question. You have raised an important issue that we must address, that being our previous position on your bill. Many of us were not happy with that bill, as you recognized. However, there was a collective decision that it was very important to press the governments, federal and provincial, to deal with this issue from a consumer perspective. That is why we were prepared to put some water in our wine and accept your measure, which we thought would be a trigger that would pressure provincial and federal governments to do the job they were supposed to do: to protect the consumer, while allowing the payday loan association to provide a service that consumers obviously need and want that our banks are not providing.

This is a difficult situation and we will try to wend our way through it. We appreciate your evidence.

[Translation]

**Senator Angus:** Good morning, Ms. Plamondon, and welcome. It is a pleasure to see you again. As you know, the committee has always tried to understand and accommodate your point of view and your attempts to prevent exorbitant rates from fleecing Quebec consumers and consumers from elsewhere. And in this respect, we have not changed our approach. We have an open mind and are prepared to do whatever it takes to protect the interests of Canadians. You began your presentation by stating that Bill C-26 was unnecessary, am I right?

**Ms. Plamondon:** Yes, that is right.

**Senator Angus:** Based on the testimony, we heard from officials from the Departments of Industry, Trade, and Finance yesterday, illegal interest rates and the Criminal Code fall exclusively under the federal government's jurisdiction. Now, if the authority to control interest rates is granted, the federal government would have to make exemptions to give provincial governments the jurisdictional authority to regulate consumers' rights.

**Ms. Plamondon:** Any exemption granted would be to permit charges in excess of 60 per cent on loans of up to \$1,500 for 60 to 62 days.

**Senator Angus:** And even higher.

**Ms. Plamondon:** That is right, and even higher. Different classes will be created. Some people will be subject to the 60 per cent rate while others will be able to call for rates in excess of 60 per cent, should a province request this. I went to Halifax last year when I was a senator. I stationed myself outside a "cash store." I interviewed the people coming out of the store and asked them how much money they had borrowed. One woman told me that in order to borrow \$100 for one week, she would have to pay back \$130. You do not need a calculator to see that this is in excess of 60 per cent. This rate was set in 1981 when the Bank of Canada posted a rate of 20 or 21 per cent and everybody was losing the shirts off their backs, not to mention their homes. It

Nous avons l'esprit ouvert sur cette question. Vous avez soulevé une question importante que nous devons examiner, c'est-à-dire notre position précédente concernant votre projet de loi. Un grand nombre d'entre nous n'étaient pas satisfaits de ce projet de loi, comme vous l'avez dit. Cependant, une décision collective a été prise disant qu'il était très important d'exercer des pressions sur les gouvernements, fédéral et provinciaux, afin qu'ils approchent cette question du point de vue du consommateur. C'est la raison pour laquelle nous sommes prêts à faire des concessions et à accepter d'autres mesures, qui pousseront, à notre avis, les gouvernements provinciaux et fédéral à faire le travail qu'ils sont supposés faire : protéger le consommateur tout en permettant à l'association de prêts sur salaire d'offrir un service dont ont évidemment besoin les consommateurs et que les banques ne fournissent pas.

C'est une situation délicate et nous essaierons de trouver une solution. Nous vous remercions pour votre témoignage.

[Français]

**Le sénateur Angus :** Bonjour madame Plamondon, bienvenue parmi nous. C'est un plaisir de vous revoir. Vous savez que le comité a toujours tenté de comprendre et d'accommoder vos positions pour empêcher que des taux exorbitants pèsent trop lourd sur les consommateurs du Québec et d'ailleurs. Sur ce plan, nous n'avons pas changé d'avis. Nous avons l'esprit ouvert et sommes prêts à faire le nécessaire dans l'intérêt de tous les Canadiens. Vous avez commencé votre exposé en disant que le projet de loi C-26 n'était pas nécessaire, ai-je bien compris?

**Mme Plamondon :** Oui.

**Le sénateur Angus :** D'après les témoignages des fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce et de celui des Finances qui ont comparu hier, les taux d'intérêt criminels et le Code criminel relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Alors si on accorde un pouvoir de contrôle sur les taux d'intérêt, les exemptions devraient être accordées par le gouvernement fédéral afin que les gouvernements provinciaux aient compétence pour réglementer les droits des consommateurs.

**Mme Plamondon :** Si on donne une exemption, c'est pour pouvoir charger plus cher que 60 p. 100 pour des prêts qui vont jusqu'à 1 500 \$ pour 60 ou 62 jours.

**Le sénateur Angus :** Et même plus.

**Mme Plamondon :** Même plus. On crée différentes catégories. Des gens seront assujettis à 60 p. 100 alors que d'autres pourront demander des taux qui excéderont 60 p. 100 si certaines provinces le demandent. Je suis allée à Halifax l'année dernière, du temps où j'étais sénateur. Je me suis postée à l'entrée d'un « cash store ». J'ai interviewé des gens qui en ressortaient et je leur demandais combien ils avaient emprunté. Une dame m'a dit que pour emprunter 100 dollars pour une semaine, elle devait remettre 130 dollars. Vous n'avez pas besoin d'une calculatrice pour savoir que vous excédez un taux de 60 p. 100. Ce taux a été fixé en 1981 quand les taux de la Banque du Canada étaient de 20 et 21 p. 100 et que tout monde perdait sa chemise et sa maison. Il était normal



was quite normal for the rates to be brought down. Now, with Bill C-26, you are advocating rates in excess of 60 per cent for some loan categories.

**Senator Angus:** I understand your example. Now if I am right, you are saying that this legislation is unnecessary. You cited Quebec where the payday loan industry has essentially disappeared. Am I right in understanding that you are against this industry? You do not agree that this is a legitimate industry. The big banks are not part of this market which is not profitable for them as they would have to be prepared to basically give handouts to the little people. The payday loan industry took advantage of this and scooped up this part of the market by providing small loans between \$100 and \$150. Based on the testimony we have heard, there is no profit margin if you cannot charge high interest rates. However, Canadians need the small loans and are prepared to pay the fees it takes to get them.

Here is my question: If you accept the premise this industry is legitimate — and I do not think you do believe it is a legitimate industry or that it should even exist —, even that payday loan companies will charge a certain amount to cover costs and ensure they enjoy a small but legitimate profit margin what, in your opinion, would be an acceptable amount, \$34, \$17, some other amount?

The television network CTV investigated this. They borrowed \$100 from three different payday-loan branches. The first charged \$17 on the balance, the second \$34.02 and the third \$59. The third one certainly overcharged and it is for this reason that the industry must be regulated. But perhaps this industry is not legitimate based on what you are saying because the rates charged to cover costs, whether or not there is much profit involved, are excessively high in your opinion, regardless of consumer demand.

**Ms. Plamondon:** I suggested that a more in-depth study be carried out on microcredit and its relationship with Canada's disadvantaged populations. You are right when you say that microcredit fulfils a need that banks are not willing to address, but it is a far cry to say that interest rates in excess of 60 per cent are okay and that that is a solution, because it is not.

Moreover, your committee's report which I was involved in, stated that a more in-depth study on alternative means of credit needed to be carried out. And yet, no in-depth study on alternative credit was carried out and Bill C-26 was introduced. In my opinion, this is putting the cart before the horse.

This study must be carried out and perhaps the banks which make billions of dollars should be forced to get involved in microcredit. Microcredit is not just for the populations of African countries. It is also for Canada's disadvantaged populations. The solution to meeting the needs of Canadians living under the poverty line is certainly not payday loans, as is currently the case.

If this practice were allowed to continue, poor Canadians would, with our blessing, dig themselves into a much deeper hole called poverty.

qu'on rabaisse le taux. Maintenant, avec le projet de loi C-26, on essaie de favoriser des taux excédant 60 p. 100 pour une certaine catégorie de prêts.

**Le sénateur Angus :** Je comprends votre exemple. Si j'ai bien compris, vous dites que la loi n'est pas nécessaire. Vous citez Québec, où on a effectivement aboli l'industrie du prêt sur salaire. Dois-je en conclure que vous êtes contre cette industrie? Vous n'acceptez pas le fait qu'il s'agisse d'une industrie légitime. Les grosses banques ne font pas partie de ce marché qui n'est pas payant pour elles, à moins qu'elles ne soient prêtes à faire des cadeaux aux petites gens. Cette industrie en a profité pour prendre cette part du marché en offrant de petits prêts entre 100 et 150 \$. D'après les témoignages que nous avons entendus, il n'y a aucune marge de profit si on ne peut charger des taux élevés. Cependant, des Canadiens ont besoin de ces petits prêts et sont prêts à payer les frais encourus.

Voici ma question : si on accepte le fait que cette industrie soit légitime — et je pense que vous n'acceptez pas le fait que ce soit une industrie légitime et qu'elle puisse exister —, s'il faut charger un montant pour couvrir les coûts et qu'il y ait une petite marge de profit légitime alors quelle serait une marge acceptable, 34 ou 17 dollars ou un autre montant?

Le réseau de télévision CTV a fait enquête. Ils ont emprunté 100 dollars dans trois succursales différentes de prêt sur salaire. La première chargeait 17 \$ sur le solde, la deuxième 34,02 \$ et la troisième 59 \$. La dernière a certainement trop chargé et, en ce sens, l'industrie doit être réglementée. Peut-être que cette industrie n'est pas légitime, si je comprends bien ce que vous dites, car les taux requis pour couvrir les coûts, que les profits soient grands ou petits profits, sont usuraires et terribles, d'après vous, malgré la demande des consommateurs.

**Mme Plamondon :** J'ai suggéré que l'on fasse une étude plus poussée sur le microcrédit par rapport aux populations défavorisées au Canada. Il est vrai que le microcrédit répond à un besoin que les banques ne veulent pas combler, mais de là à dire qu'il faut favoriser des taux d'intérêt qui dépassent 60 p.100 et que c'est une solution, alors c'est non.

D'ailleurs, le rapport de votre comité, auquel j'ai participé, disait qu'il faudra faire une étude plus poussée sur le crédit alternatif. Or, aucune étude plus poussée n'a été faite sur le crédit alternatif et on dépose le projet de loi C-26. À mon avis, on mets la charrue devant les bœufs.

Il faudrait absolument faire cette étude et peut-être aussi forcer les banques, qui font des milliards, à participer au microcrédit. Le microcrédit n'est pas juste pour les populations d'Afrique. Il est également pour les populations défavorisées du Canada. La réponse aux besoins des Canadiens vivant sous le seuil de la pauvreté n'est certes pas les prêts sur salaire, comme c'est le cas en ce moment.

Si cette pratique continue, les Canadiens pauvres vont continuer à s'embourber dans une plus grande pauvreté et ce avec notre bénédiction.

**Senator Angus:** But not all poor people have to use microcredit. In my opinion, Canadians still have not reached the point where you have to give them a \$100 handout every week. The other parties, like the NDP, might have a different vision of things, along the lines of what goes on in socialist regimes.

Banks are there to do business. We are not prepared to force an industry into losing money. This industry came about in order to meet the needs of the little people and people who are willing to pay. I know references have been made to interest rates of 150 per cent, but appearances are not always reliable.

[English]

All things, as one says in English, are not as they seem. It looks like 150 per cent, but people are sometimes ready for whatever.

[Translation]

Our testimony indicated that many of these institutions' clients include people with an annual income of over \$50,000. This information was included in documents provided for our hearings. In any event, let us change subject.

[English]

**Ms. Plamondon:** The people I saw in Halifax, believe me, did not earn \$50,000 a year. I can swear to that. I do not believe it is a good idea to charge more than that. There should be a study examining the needs of poor people. If they do not have enough money to wait until the end of the month, how can they have enough money to pay \$30 for a \$100 loan? They cannot do that.

[Translation]

**Senator Angus:** I think we are getting into philosophical questions. I have said on several occasions that if, by chance, I was to be elected Prime Minister, I would delay foreign aid and attend first to Canada's homelessness problem. This is a terrible scourge.

We are here to help and we do a lot. But we are not prepared to force an industry into losing money.

**Ms. Plamondon:** When I left the Senate, I received a medal from the credit union movement — this is a common practice. There was an inscription on the medal indicating that the credit union movement came about a long time ago as a result of the high rates little people were charged who, at that time, could not get bank loans.

**Senator Angus:** In Quebec, instead of having payday loan outlets, we have pawn shops. Many poor people lose their jewellery and other property to such places. In my opinion, this practice is far worse than regulated payday loans.

**Le sénateur Angus :** Mais tous les pauvres ne sont pas obligés d'utiliser le microcrédit. À mon avis, les Canadiens n'en sont pas encore au point où il faille leur offrir un cadeau de 100 dollars par semaine. Les autres partis, comme le NPD, ont peut-être une vision différente des choses, un peu comme ce qui se passe dans les régimes socialistes.

Les banques sont là pour faire des affaires. Nous ne sommes pas prêts à forcer une industrie à perdre de l'argent. Cette industrie a vu le jour dans le but de répondre à ces besoins du petit peuple et aux gens qui sont prêts à payer. On parle de taux d'intérêt de 150 p. 100, mais il ne faut pas toujours se fier aux apparences.

[Traduction]

Les choses ne sont pas toujours ce qu'elles semblent être. Il semble parfait, mais les gens sont quelquefois prêts à accepter n'importe quoi.

[Français]

Les témoignages indiquent qu'un grand nombre des clients de ces institutions sont des personnes ayant un revenu annuel de 50 000 \$ et plus. Cette information est contenue dans les documents fournis aux fins de nos audiences. Quoi qu'il en soit, passons à un autre sujet.

[Traduction]

**Mme Plamondon :** Vous pouvez me croire que les personnes que j'ai rencontrées à Halifax ne gagnaient pas 50 000 \$ par an. Je peux vous l'affirmer. Je ne crois pas que ce soit une bonne idée de demander un intérêt supérieur à cela. Une étude devrait être faite pour examiner les besoins de ces pauvres gens. S'ils n'ont pas suffisamment d'argent pour joindre les deux bouts à la fin du mois, comment peuvent-ils avoir suffisamment d'argent pour payer 30 \$ d'intérêt sur un prêt de 100 \$? Ils ne peuvent pas se le permettre.

[Français]

**Le sénateur Angus :** Je crois qu'on entre dans des questions philosophiques. J'ai dit à plusieurs reprises que si, par hasard, j'étais élu premier ministre, je retarderais l'aide à l'étranger pour résoudre le problème des sans-abri au Canada. Ce fléau est terrible.

Nous sommes là pour aider et faisons beaucoup de choses. Mais nous ne sommes pas prêts à forcer une industrie à perdre de l'argent.

**Mme Plamondon :** Lorsque j'ai quitté le Sénat, j'ai reçu une médaille du mouvement des caisses populaires — ce geste est courant. Sur cette médaille se trouvait une inscription qui disait que le mouvement des caisses populaires est né, il y a longtemps, grâce aux taux usuraires destinés aux petites gens qui ne pouvaient, à cette époque, obtenir de prêts bancaires.

**Le sénateur Angus :** Au Québec, au lieu des prêts sur salaire, on a les prêts sur gages. Plusieurs pauvres perdent leurs bijoux et leurs avoirs à ces fins. À mon avis, cette pratique est bien pire que les prêts sur salaire réglementés.

**Ms. Plamondon:** By the way, you made them exempt from Bill C-26.

[English]

**The Chairman:** I want to thank the honourable senator for that exchange. We have only 15 minutes left for this witness, and I would hope that the other senators will restrain themselves. I have allowed my vice-chairman a bit more leeway, because it is important we get a rounded picture of the problem. I thank him for that.

[Translation]

**Senator Goldstein:** Ms. Plamondon, we understand your point of view. You have, and have always done a good job, at defending your position. You did so when you were still a senator, and you are still doing so now. You are known throughout Canada and elsewhere on the strength of your strong desire to protect consumers, and we are behind you on this.

Here is the problem we are dealing with. Millions of Canadians, for all sorts of reasons, use the services of payday loan companies. The need is there. Whether it is fair or not, the fact is the population is demanding it.

Now, it is true that this practice is banned in Quebec. People have the habit of using pawn shops in Quebec, or even borrowing money from criminals in the street. These practices are not regulated but they fill a need that exists.

We need to face facts, the Canadian public needs this tool, for a number of reasons. As a result, we must ensure that this industry, which exists and which will continue to exist, is regulated objectively and on an ongoing basis throughout Canada, with the caveat that the provinces are in agreement, so that people can access these loans.

You suggested that the banks should take over. I am not a bank and I could not force them to make these sorts of loans available. In your opinion, how can we address the need being expressed by the Canadian public?

**Ms. Plamondon:** Here is my take home message. The study on alternative credit never occurred. You are pretending to give powers to the provinces that they already have. Quebec used this power to deny licences to payday loan companies with rates in excess of 35 per cent. Every other province could follow suit without Bill C-26.

The only other thing you would have to do is ensure that the Attorneys General are sufficiently on the ball and prosecuting companies that charge rates in excess of 60 per cent.

In the meantime, if it is true that this need exists, then a more in-depth study on microcredit should be carried out. Making exemptions is simply not enough.

**Mme Plamondon :** En passant, vous les avez exemptés du projet de loi C-26.

[Traduction]

**Le président :** Je tiens à remercier l'honorable sénateur pour cet échange. Il ne nous reste plus que 15 minutes pour ce témoin; j'espère que les autres sénateurs se retiendront de poser des questions. J'ai donné un peu plus de temps au vice-président, parce qu'il est important d'avoir une idée générale de la situation. Je l'en remercie.

[Français]

**Le sénateur Goldstein :** Madame Plamondon, nous comprenons votre point de vue. Vous avez fort bien défendu votre position, et ce de façon constante, lorsque vous étiez au Sénat — et vous continuez à la défendre. Vous êtes reconnue à travers le Canada, et ailleurs, pour l'excellence de vos positions en matière de protection des consommateurs, et nous partageons avec vous ce sentiment.

Nous devons composer avec le problème suivant. Des millions de Canadiens, pour toutes sortes de raisons, transigent avec ces compagnies de prêts sur salaire. Le besoin existe. Que ce soit juste ou non, le fait est que la population l'exige.

Il est vrai que cette pratique est interdite au Québec. Il est d'usage au Québec d'utiliser les gages à titre d'instruments, ou encore on emprunte sur la rue d'éléments criminels. Ces pratiques ne sont pas réglementées mais répondent à une demande de la population.

Il faut se rendre à l'évidence, la population canadienne a besoin de cet outil, pour des raisons qui lui sont propres. Par conséquent, nous devons voir à ce que cette industrie, qui existe et continuera d'exister, soit réglementée de façon objective et constante à travers le Canada, dans la mesure où les provinces veulent bien y participer, afin que ces personnes puissent avoir accès à ces prêts.

Vous suggérez que les banques s'en chargent. Je ne suis pas une banque et je ne pourrais les forcer à faire ces prêts. D'après vous, comment pourrions-nous répondre à cette demande et cette exigence de la population canadienne?

**Mme Plamondon :** Mon message est le suivant. L'étude qui était prévue sur le crédit alternatif n'a pas été faite. On fait semblant de donner un pouvoir aux provinces, alors qu'elles l'ont déjà. Le Québec l'a utilisé en refusant d'octroyer une licence à ceux qui dépassent le taux de 35 p. 100. Toutes les autres provinces peuvent faire de même sans recours au projet de loi C-26.

Il suffirait aussi, chaque fois qu'on dépasse le taux de 60 p. 100, que les procureurs généraux soient assez alertes pour entamer des poursuites.

En attendant, s'il est vrai que le besoin existe, le microcrédit devrait faire l'objet d'une étude plus poussée. Il ne suffit pas de faire des exemptions.



Harley-Davidson tattoos do not a criminal make. Criminals may also be wearing three-piece suits, have a going concern, and be violating section 347 of the Criminal Code. We have to get this stereotype out of our head.

I do not want to use terms which may come across as anti-Semitic — I have already been criticized for using the word “shylock.” And yet, people in Quebec who do not know what the word “shylock” means know full well that we are talking about someone who goes around ripping people off.

I watched the movie *The Merchant of Venice*, based on what you said last year. I remember Shylock saying: I want my pound of flesh. Bill C-26, as it turns out, indeed gives them their “pound of flesh.”

**Senator Goldstein:** It is a bit more complicated than all that. I do not want to get into a debate over Shakespeare or about the word “shylock” that is something that we could discuss in private. You will understand that we do not share your point of view on this issue.

You did not, however, answer the question. A study on credit will not achieve much.

If the people using payday loans have credit cards and they are maxing them out, well then that too is a form of credit. It is also a way of borrowing goods and not necessarily money. And that begs a number of questions about consumer protection which is a provincial, and not a federal, area of jurisdiction.

**Ms. Plamondon:** When the representatives of the Canadian Bankers Association appeared before the committee last year they said that the credit line rates were nowhere near the rates that were charged by the “payday loans” companies.

You have to be working for pay if you want a payday loan, and you also need to have a bank account; so all you would need is a line of credit against your bank account to tide you over until payday. That is what a line of credit is for. Perhaps the banks should be encouraged to grant a minimum line of credit, perhaps \$200 or \$300, to small wage earners so that they can cover unforeseen occurrences with their line of credit in order to avoid having to turn to payday loan companies. That is what the Bankers Association told you. And I am not usually in the habit of defending the Canadian Bankers Association.

[English]

**Senator Eyton:** Thank you for appearing here today. I am sorry I came a little late. I missed your opening remarks, but I got the gist of what you were speaking about.

Do you not have any sympathy or support for an industry that has developed so rapidly that today it services more than a million Canadians and, although we are not sure of the number, dispenses about \$2 billion or \$3 billion? This has all happened within just a few years. It seems that this speaks about an industry that is

On ne reconnaît pas un criminel que par ses tatouages de Harley-Davidson. Le criminel peut se promener en habit trois pièces, avoir pignon sur rue et contrevenir à l'article 347 du Code criminel. Il faudrait enlever cette image de notre tête.

Je ne veux pas employer de termes qui peuvent sembler antisémite — on m'a déjà reproché d'avoir utilisé le terme « shylock ». Toutefois, au Québec, les personnes qui ignorent la signification du terme « shylock » savent très bien qu'il s'agit de quelqu'un qui va égorger les autres.

Suite à votre remarque de l'année dernière, j'ai regardé le film *Le marchand de Venise*. J'en ai retenu que Shylock disait : I want my pound of flesh. Le projet de loi C-26 leur donne justement leur « pound of flesh ».

**Le sénateur Goldstein :** La situation est un peu plus compliquée. Je ne veux pas entrer dans le débat sur Shakespeare, ni au sujet du terme « shylock ». Ce thème pourra faire l'objet d'une discussion en privé. Vous comprendrez que mon optique diffère de la vôtre sur ce point.

Vous n'avez pas répondu, cependant, à la question. Faire une étude sur le crédit n'ajoutera pas grand-chose.

Si ces gens qui utilisent les « payloans » ont des cartes de crédit et les utilisent au maximum, c'est également une forme de crédit. C'est également une forme d'emprunt en marchandise et non pas nécessairement en argent. Cela ouvrirait toute une série de questions pour ce qui est de la protection du consommateur, et ce n'est pas de ressort du fédéral mais du provincial.

**Mme Plamondon :** Lors du témoignage des représentants de l'Association des banquiers canadiens l'année dernière ils disaient que le taux demandé pour une marge de crédit était loin d'être le taux de crédit demandé par les « payday loans ».

Pour recevoir un prêt sur salaire, il faut que vous ayez un salaire, il faut que vous ayez aussi un compte en banque, donc il suffirait de demander une marge de crédit qui va avec votre compte en banque pour pouvoir utiliser votre marge de crédit en attendant que vous ayez votre paie. La marge de crédit existe pour cela. Il faudrait peut-être, en coopération avec les banques, que mêmes ceux qui ont un petit salaire, puissent avoir une marge de crédit qui serait minime, peut-être de 200 ou 300 \$, et quand un imprévu survient avant la fin du mois, avant la paie, les gens pourraient avoir accès à leur marge de crédit et ne pas avoir à aller vers les compagnies de prêts sur salaire. C'est ce que l'Association des banquiers était venue vous dire. Et d'habitude je ne suis pas de ceux qui défendent l'Association des banquiers canadiens.

[Traduction]

**Le sénateur Eyton :** Je vous remercie d'être venue aujourd'hui. Je vous prie de m'excuser d'être arrivé en retard. J'ai manqué votre déclaration préliminaire, mais je crois avoir une idée générale de ce que vous avez dit.

N'avez-vous aucune sympathie pour ce secteur, ne voulez-vous pas lui accorder de soutien alors qu'il s'est développé si rapidement qu'aujourd'hui il dessert plus de un million de Canadiens et, bien que nous ne soyons pas sûrs du chiffre, distribue environ 2 à 3 milliards de dollars? Tout cela en l'espace

flexible and has come onto the scene in a short period of time, which would be difficult for many institutions. It has been welcomed by Canadians because they have been going to them and making use of the credit afforded to them.

I have difficulty with your suggestion that, somehow, the industry is not deserving or should not be permitted to exist or carry on business as they do. I will put that, as well, in the context that the economic case is that we are looking at a 60 per cent interest rate as a limit. If I applied that to, say, a \$100 loan for two weeks, then that would permit a total cost of \$2.50. It is the equivalent of prohibiting that kind of transaction, so that people would not have the ability to borrow \$100 for a couple of weeks, and \$2.50 will not cover the clerical cost for that transaction.

We all know sending a letter today has an inherent cost of about \$3 or \$3.50. If I was a man on the street in need of money for a couple of weeks and the charge was \$5, representing 120 per cent interest, I would feel that is fair enough. Therefore, I have trouble with your criticism of the entire industry, one which meets the needs of all citizens.

**Ms. Plamondon:** If I accept your reasoning, it is opening the door, so that — whatever the need — you can ask for up to \$1,500. If you request a loan of \$1,500, then why not ask for \$2,000 or \$10,000? If it is not criminal to borrow under \$1,500, why should it be criminal over that amount? When do you stop?

I believe it is a bad message to send to Canadians. As people from government and people who care, we should look at solutions that will help those people who are in need of \$100 until their payday. There should be compassion for them instead of compassion for the industry. That is why I would have welcomed a study on micro-credit with a special look at people who are poor. That is what I would have preferred. I feel this bill is premature.

**Senator Eyton:** Maybe my understanding is wrong, but micro-credit has come out of the less developed countries. Generally, it involves borrowing circles for a particular short-term enterprise.

**Ms. Plamondon:** There are some experiences in Quebec as well. The Caisses Populaires have put a certain amount of money into non-profit groups, which they cannot use unless they want to lend it, with no interest or very low interest, to people who are in need.

When I referred to cooperation with the banks, that is what I meant. I did not mean someone going to the bank and saying, "I want \$100, and I will give you \$1 after." I was referring to them going to specialists, who will help them create a budget, save money and follow-up with them, so that they can get back on their feet; instead of telling them, "You have the payday loan industry. Why not go there and pay 1,000 per cent?"

de quelques années. Cela semble indiquer que c'est un secteur flexible qui s'est développé en très peu de temps, ce qui serait difficile pour beaucoup d'institutions. Ce secteur a été bien accueilli par les Canadiens qui s'en sont servis pour faire usage du crédit qui leur est accordé.

J'ai du mal à croire, comme vous le dites, que le secteur ne devrait pas exister ou qu'il devrait être interdit d'affaires. Il faut dire que dans le contexte économique, la limite du taux d'intérêt est de 60 p. 100. Appliqué à, par exemple, un prêt de 100 \$ pour deux semaines, cela fera un coût total de 2,50 \$. Ce qui équivaut à interdire ce genre de transaction, afin que les gens ne puissent pas emprunter 100 \$ pour deux semaines et les 2,50 \$ ne couvriront pas les frais d'administration de cette transaction.

Nous savons tous aujourd'hui qu'il faut payer entre 3 \$ et 3,50 \$ environ pour envoyer une lettre par la poste. Si j'avais besoin d'argent pendant deux semaines, payer des frais de 5 \$, soit 120 p. 100 d'intérêt, me semblerait assez juste. Par conséquent, j'ai du mal à accepter les critiques que vous émettez à l'encontre de toute l'industrie, une industrie qui répond à la demande de tous les citoyens.

**Mme Plamondon :** Si j'accepte votre raisonnement, vous permettez ainsi — quel que soit le besoin — qu'une personne puisse demander jusqu'à 1 500 \$. Si vous demandez 1 500 \$, pourquoi ne pas demander alors 2 000 ou 10 000 \$? S'il n'est pas illégal d'emprunter 1 500 \$, pourquoi le serait-ce d'emprunter plus? Où est la limite?

Je pense que c'est un mauvais message à envoyer aux Canadiens. En tant que personnes du gouvernement et de personnes qui se soucient de ces questions, nous devrions rechercher des solutions qui aideraient ceux qui doivent emprunter 100 \$ en attendant le versement de leur salaire. C'est envers eux qu'il faut avoir de la compassion, pas envers l'industrie. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à une étude sur le micro-crédit qui se pencherait en particulier sur les gens à faible revenu. C'est ce que je préférerais. À mon avis, ce projet de loi est prématuré.

**Le sénateur Eyton :** Je vous ai peut-être mal compris, mais le micro-crédit nous vient de pays moins développés. Généralement, cela implique des cercles d'emprunt pour une entreprise particulière à court terme.

**Mme Plamondon :** Quelques expériences ont aussi été faites au Québec. Les Caisses populaires ont distribué un certain montant d'argent à des groupes à but non lucratif, qu'ils ne peuvent utiliser que pour des prêts sans intérêt ou à taux d'intérêts très bas, pour les nécessiteux.

C'est de cela dont je parlais en mentionnant la coopération avec les banques. Je ne voulais pas dire que quelqu'un aille dans une banque pour dire : « Je veux 100 \$ et après je vous donnerai un dollar ». Je voulais dire qu'ils consultent un expert qui les aiderait à faire un budget, des économies, à les remettre sur pied au lieu de leur dire : « Vous avez l'industrie de prêt sur salaire, pourquoi ne pas y aller et payer 1 000 p. 100 d'intérêt? »



**Senator Eyton:** We have all sorts of programs for people who clearly have no money at all and cannot get along. Our tax systems are skewed to assist those individuals as well. I will leave that line of questioning.

We have before us the result of years and years of discussions. You talked about a study. We have had four or five years of discussion by industry players, admittedly; by the federal government and our officials; and by the provinces, I suppose with the exception of Quebec. This bill fits within the constitutional constraints or enabling provisions. People have come together and said, "We see the problem. We have come up with a solution that will afford locally imposed requirements." The requirement for designation involves the province itself taking steps to protect borrowers and to limit the cost of those loans.

It is difficult to be critical of a process that has gone on this long by many proficient and thoughtful people, who have come up with a scheme that will allow British Columbia, Nova Scotia or Manitoba to put in appropriate limits for particularly the cost of the loans and the way in which they are administered. In that context, it does not seem helpful to call for another study. There has been so much work completed with a solution arrived at, and I feel we are in a position to move forward.

**Ms. Plamondon:** Bill C-26 sends the message that Quebec does not have the right solution. At the same time, the people in the other place said we should all look at what Quebec does. However, Quebec decided that if someone wants to charge over 35 per cent interest, then he or she does not get a licence. How is that seen as an example? You are looking at Bill C-26 to provide permission to the rest of the provinces. At the same time you are saying, "Look at what Quebec does and do the same." That is contradictory.

**Senator Eyton:** However you cut it, I am not sure I would use Quebec as an example. It may work there, but I can assure you there are significant subsidies. Somebody is paying for it; it may not be the person who is borrowing, but somehow you and I and others are paying for it. I am not sure it is an appropriate standard.

Activity of this sort, when it comes down to it, should have rational business purpose and mechanism. Without it, I am not sure where you go. When does the subsidy stop? When do the programs for small borrowers stop?

**Ms. Plamondon:** There is no special subsidy from the province of Quebec and from the government. The lobby must have been very strong. I remember, for Bill S-19, there were more than 20 lobbyists on that bill. I believe the lobby won.

**The Chairman:** I have two other senators who have been very patient. What I intend to do is give our senators another six or seven minutes to ensure we amply explore The Honourable Madeleine Plamondon's views on this, which are interesting and

**Le sénateur Eyton :** Nous avons toutes sortes de programmes pour les gens qui sont sans le sou et qui ont du mal à joindre les deux bouts. Notre système d'imposition est conçu pour aider aussi ces gens. J'arrête de poser ce genre de questions.

Ce que nous avons devant nous est le résultat de plusieurs années de discussions. Vous avez parlé d'une étude. Il y a quatre ou cinq ans que le gouvernement fédéral, nos représentants et les provinces, à l'exception du Québec je suppose, discutent avec des intervenants de l'industrie. Le projet de loi est conforme à la Constitution ou aux dispositions habilitantes. Des réunions se sont tenues, il en est ressorti ce type de déclaration : « Nous savons quel est le problème. Nous avons une solution qui permettra l'imposition d'exigences par les autorités locales ». Cette solution préconise que la province elle-même prenne des mesures pour protéger les emprunteurs et limiter le coût de ces prêts.

Il est difficile de critiquer un processus qui dure depuis si longtemps et dans lequel sont impliquées beaucoup de personnes compétentes et réfléchies qui ont proposé un projet qui permettra à la Colombie-Britannique, à la Nouvelle-Écosse ou au Manitoba d'imposer des limites appropriées surtout au coût des prêts et la façon dont ils sont administrés. Par conséquent, une étude de plus ne semble pas nécessaire. J'estime que beaucoup de travail a été fait, que l'on a abouti à une solution et que nous pouvons aller de l'avant.

**Mme Plamondon :** Le message du projet de loi C-26 est que le Québec n'a pas la bonne solution. En même temps, les personnes à l'autre endroit disent que nous devrions étudier l'expérience du Québec. Cependant, le Québec a décidé que quiconque veut faire payer des intérêts supérieurs à 35 p. 100 n'obtiendra pas de licence. Comment cela est-il perçu comme un exemple? Vous vous demandez de quelle façon le projet de loi C-26 pourrait donner une autorisation aux autres provinces. En même temps, vous dites : « Voyez ce que fait le Québec et faites de même ». Ce qui est contradictoire.

**Le sénateur Eyton :** Peu importe l'interprétation, je ne suis pas sûr que je prendrai l'exemple du Québec. Il se peut que le système fonctionne dans cette province, mais je peux vous assurer qu'il y a d'énormes subventions. Quelqu'un paie pour tout cela; ce n'est peut-être pas l'emprunteur, mais quelque part vous, d'autres personnes et moi payons pour cela. Je ne suis pas sûr que cet exemple soit le bon.

Finalement, les activités de ce genre doivent avoir une raison et un système commerciaux. Sans cela, on ne sait pas où cela mène. Quand faut-il arrêter de verser des subventions? Quand faut-il arrêter les programmes à l'intention des petits emprunteurs?

**Mme Plamondon :** Le Québec et le gouvernement fédéral ne versent aucune subvention particulière. Les groupes de pression ont dû être très actifs. Je me souviens qu'il y avait plus de 20 lobbyistes pour le projet de loi S-19. Je pense que les groupes de pression ont eu le dessus.

**Le président :** J'ai deux autres sénateurs qui ont été très patients. J'ai l'intention d'accorder aux sénateurs six ou sept minutes de plus pour bien examiner les points de vue intéressants et instructifs de l'honorable Madeleine Plamondon sur cette



informative. It is important because we want to have a full understanding of her views as they apply to this particular bill and also the views of the various senators.

[Translation]

**Senator Biron:** The number of payday loan companies has increased to fill the vacuum created by the banks. There is no doubt that most of the consumers who deal with this type of company have no choice because of their poor credit record. For their part, the payday loan companies make money on the loans. They are the lenders of last resort.

When people have no other choice but to borrow, they are ready to agree to any kind of condition. The greater the number of payday loan companies, the less interested the banks will be. Someone who takes out a bank loan thinks that if he cannot pay back the money, he can always turn to a payday lender. Since there will always be a place to get a loan, the number of payday loan offices is on the increase.

In Quebec, the legal interest rate is 35 per cent. There is also an exemption in section 347 of the Criminal Code that provides for an interest limit of 60 per cent. That allows the provinces to set a limit not exceeding 60 per cent. Is the interest rate limit 60 per cent?

**Ms. Plamondon:** No, that is not the case. That relates to an amount up to \$1,500 within a limited period of time. If the provinces can demonstrate that they provide a certain level of protection, the interest rate can be higher than 60 per cent while being exempted from section 347 of the Criminal Code.

**Senator Biron:** In Quebec, what financial institutions have a rate that is lower than 35 per cent? Would it be the Caisses Populaires?

**Ms. Plamondon:** In this type of discussion, it is a given that the money will run out before the pay check comes in. The Standing Senate Committee on Banking and Commerce found that the savings rate was zero. And now we are trying to find some way to allow people to borrow and pay a higher interest rate. That makes no sense.

Section 347 of the Criminal Code that provides for a higher rate than 60 per cent applies to amounts under \$1,500 repayable within a limited number of days. This section is supposed to offer some protection, but the province must request the federal government's approval.

Since consumer protection is a provincial jurisdiction, Quebec did not wait for the federal government's approval to do something that is within its jurisdiction.

**Senator Biron:** Did the number of high interest rate loans increase in Quebec after the act came into force?

question. Il est important que nous comprenions bien ses points de vue relatifs au projet de loi particulier et aussi ceux des sénateurs.

[Français]

**Le sénateur Biron :** On peut dire qu'il y a une augmentation du nombre de compagnies de prêt sur salaire parce que le vacuum créé par les banques a fait naître cette possibilité. Il ne fait aucun doute qu'une grande majorité de consommateurs qui font affaire avec ce type de compagnie le font parce qu'ils ont un mauvais dossier de crédit. De leur côté, les compagnies de prêt sur salaire obtiennent de bons rendements en récupérant l'argent qu'ils prêtent. Ce sont des prêteurs de dernier recours.

Lorsque les gens n'ont pas d'autre alternative d'emprunt, ils remboursent à n'importe quelle condition. Plus il y aura de prêteurs sur salaire, moins les banques seront intéressées. Celui qui emprunte à la banque se dit que s'il ne paie pas, il peut toujours recourir aux prêts sur salaire. Et puisqu'il y a toujours un endroit pour emprunter, cela fait augmenter le nombre de compagnies de prêts sur salaire.

Au Québec, la loi limite le taux d'intérêt à 35 p. 100. Il existe également une exemption à l'article 347 du Code criminel qui prévoit une limite de taux à 60 p. 100. Cela limite donc à 60 p. 100 les possibilités que les différentes provinces pourront créer. La limite de taux est-elle à 60 p. 100?

**Mme Plamondon :** Non, ce n'est pas le cas. C'est pour un montant de 1 500 \$ ou moins avec une limite d'un certain nombre de jours. Dans le cas où les provinces prouvent qu'elles offrent une certaine protection, elles peuvent prêter au-delà de 60 p. 100 tout en étant exemptées de l'article 347 du Code criminel.

**Le sénateur Biron :** Au Québec, quelles sont les institutions qui prêtent à 35 p 100 et moins? Est-ce que ce sont les Caisses populaires?

**Mme Plamondon :** Lorsqu'on discute de cette façon, on admet qu'il est normal de manquer d'argent avant chaque paye. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a découvert que le taux d'épargne était à zéro. Et voilà que maintenant on cherche un moyen pour permettre aux gens d'emprunter et payer encore plus de frais d'intérêt. Soyons logiques.

L'article 347 du Code criminel qui prévoit le dépassement de la limite de 60 p 100 s'applique à aux prêts d'une somme inférieure à 1 500 \$ payables sur un certain nombre de jours. On prétend que l'article en question offrira une certaine protection, mais la province doit demander au gouvernement fédéral d'approuver.

Puisque la protection du consommateur est de juridiction provinciale, le Québec n'est pas tenu de demander l'autorisation du gouvernement fédéral pour faire quelque chose qui relève de sa juridiction.

**Le sénateur Biron :** Suite à l'adoption de cette loi, est-ce qu'il y a eu augmentation du nombre de prêts usuraire au Québec?

**Ms. Plamondon:** No. The fact is that there will always be an underground market, whether it is the grocer who charges you for the use of a cheque, or a VLT location where you can get a cash advance.

It would have been preferable to lower the 60 per cent rate in order to make provincial attorneys general more proactive. Now, not only are we maintaining the 60 per cent rate, but the payday lenders are allowed to go up to 60 per cent as long as they implement certain measures. I do not agree with that provision.

**Senator Biron:** The payday loan companies say that there is a real need for their services. You say that in Quebec they can manage to operate with a 35 per cent interest rate?

**Ms. Plamondon:** Yes, they still manage to operate.

**Senator Biron:** That is why I was asking if you had noted an increase in usurious loans.

**Ms. Plamondon:** I find it interesting to hear witnesses appear before House of Commons committees and suggest that the provinces take a closer look at what Quebec is doing. That goes against the provisions in Bill C-26.

**Senator Biron:** Would you say that it is mainly the Caisses Populaires that have interest rates of 35 per cent and lower?

**Ms. Plamondon:** Today, even students can get a \$300 line of credit. I am not defending the banks or the Caisses Populaires, but I agree with what the Canadian Bankers Association said about a wage earner requiring a bank account in order to be eligible for a payday loan. Since that is the case, it would be easy for him to apply for a line of credit from his bank and, in so doing, benefit from a less onerous interest rate. Maybe that is the way to increase the negative savings rate in Canada.

**Senator Biron:** Is that what is happening in Quebec now?

**Ms. Plamondon:** Yes.

**Senator Massicotte:** I would like to thank Honourable Senator Madeleine Plamondon for being here today. She will always be welcome to enlighten us on subjects of great interest to all Canadians.

Financial institutions in Canada can always do more, of course, and could perhaps be more charitable in order to serve payday loan customers.

If we accept the premise that we do not exist and that we must depend on market forces to serve our customers, then we have a dilemma: Those who provide short-term loans support rates that are more or less equivalent to \$18 per transaction for fixed costs — \$12 or \$15. One would generally tend to accept a reasonable rate of interest, something that is certainly lower than 60 per cent, and the market can decide what is reasonable if there is enough competition in a given sector.

**Mme Plamondon :** Non. Le fait est qu'il y aura toujours un marché clandestin, que ce soit l'épicerie, qui exige des frais en changeant un chèque, ou dans les endroits où on retrouve des machine vidéo-poker qui avancent de l'argent.

Il aurait été préférable de baisser ce taux de 60 p. 100 afin que les procureurs généraux des provinces soient plus proactifs. Ce qui arrive, c'est que non seulement on garde le taux de 60 p. 100, mais on permet également aux prêteurs sur salaire de prêter en deça de 60 p. 100 s'ils peuvent prouver qu'ils mettront certaines mesures en place. Je ne suis pas d'accord avec cette disposition.

**Le sénateur Biron :** Les compagnies qui prêtent sur salaire disent qu'il existe réellement un besoin. Vous dites c'est qu'au Québec, elles opèrent à 35 p. 100 et ça fonctionne quand même?

**Mme Plamondon :** Ça fonctionne quand même, oui.

**Le sénateur Biron :** C'est pourquoi je me demandais si on avait remarqué une augmentation des prêts usuraires.

**Mme Plamondon :** Ce qui est fascinant, c'est que dans les témoignages de la Chambre des communes il est suggéré que les provinces examinent attentivement ce qui se passe au Québec. Cela va à l'encontre des propositions contenues dans le projet de loi C-26.

**Le sénateur Biron :** Diriez-vous que ce sont surtout les Caisses populaires qui accordent des prêts à 35 p. 100 et moins?

**Mme Plamondon :** Aujourd'hui, même les étudiants ont accès à une marge de crédit de 300 dollars. Sans vouloir me faire le défenseur des banques ou des caisses populaires, je suis d'accord avec la remarque de l'Association des banquiers selon laquelle un salarié devrait détenir un compte de banque pour bénéficier d'un prêt sur salaire. De cette façon, il serait facile pour lui de se rendre à la banque et demander une marge de crédit et bénéficier d'un taux d'intérêt moins faramineux. Peut-être que de cette façon le taux d'épargne serait au dessus de zéro au Canada.

**Le sénateur Biron :** C'est ce qui se passe au Québec actuellement?

**Mme Plamondon :** Oui.

**Le sénateur Massicotte :** Je remercie l'honorable Madeleine Plamondon de sa présence. Elle sera toujours la bienvenue pour nous éclairer sur des sujets très importants pour les Canadiens et les Canadiennes.

Évidemment, les institutions financières pourraient faire une contribution additionnelle, peut-être de façon plus charitable, pour mieux servir la clientèle des prêteurs sur salaire.

Si on prend l'hypothèse que nous n'existons pas et que nous devons nous fier aux règles du marché typique pour satisfaire cette clientèle, on a un dilemme : Ceux qui offrent ces fonds à court terme supportent des coûts de plus ou moins 18 \$ par transaction pour les frais fixes — disons que c'est 12 \$ ou 15 \$. Généralement, on accepte un taux d'intérêt raisonnable, donc un taux certainement inférieur à 60 p. 100, et le marché peut décider du taux raisonnable s'il y a assez de compétitions dans le secteur.

Do you accept the premise that, at the outset, the lender must at least be able to recover his fixed costs and, after that, be compensated for his risks? In other words — and it is probably not reasonable to ask him to take all of the risks without any reward — would you agree that the interest rate should be calculated separately from the costs, if we rely on the rules that govern the market place?

**Ms. Plamondon:** No, because section 347 of the Criminal Code implies — and the Consumer Protection Act also has an entire list, which I have already read to the committee — anything that relates to interest. That is why so many fees have been added, in order to circumvent the 60 per cent rule.

If you look at Quebec's Consumer Protection legislation, as it applies to credit, you will see a list of fees including the cost of credit and the rate. I have already shown you a contract with a 50.63 per cent interest rate; if you say that asking for 50.63 per cent in interest meets the rules of the marketplace, and that it helps consumers, then that is your problem, but I think that lending at that rate comes very close to exploitation.

And now we are ready to allow them to go beyond 60 per cent because they will be providing services to one segment of the public. The payday loans companies are growing up like mushrooms, banks are allowed to close their branches and in some regions people have to fight to keep their automatic teller machines. We must keep a close eye on the financial sector and, as the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, you are required to take a close look at how the Canadian public is being served.

**Senator Massicotte:** I am very much aware that interest includes all the costs, even the life insured portion, but you know as well as I do that an amount of \$15 can be charged on a \$1,000 loan for a two- or three-day period; even if the institution is not recovering its costs, the amount can easily be higher than 60 per cent. And one of the objectives of this bill is to allow the provinces to determine the fairest rate for both parties.

**Ms. Plamondon:** For one party!

**Senator Massicotte:** And the reason why the banks are not in this market is probably because of the 60 per cent interest rate, since they are afraid to be called usurious if their calculation method, for a given term, can easily go beyond 60 per cent without even being profitable. If there is no institution charitable enough to provide loans, if there is no other alternative, if we must depend on the current market, then we have a problem. They are not in this business and it is probably because they see no way of making a reasonable profit under the conditions as they now stand. We must find a solution to this problem, and that is one of the reasons why we have this bill.

I fully understand what you mean about delegating this without any point of reference. We have a problem now. Neither the person who provides the service nor the one who requires it is satisfied with the status quo; it is neither profitable nor desirable.

Acceptez-vous le concept que, au départ, le prêteur doit quand même être payé pour ses frais fixes et, suite à cela, être payé pour les risques encourus? En d'autres mots — et ce n'est probablement pas raisonnable de demander qu'ils encourrent ces risques sans contrepartie —, acceptez-vous que le calcul des intérêts devrait se faire séparément du remboursement de frais, si on se fie aux règles du marché?

**Mme Plamondon :** Non, parce que le paragraphe 347 du Code criminel implique — et la Loi de la protection du consommateur aussi a toute une liste, que j'ai déjà énumérée devant le comité —, tout ce qui comprend l'intérêt. Parce que, pour contourner le 60 p. 100, on rajoute toutes sortes de frais.

Si vous regardez la Loi sur la protection du consommateur au Québec, concernant le crédit, vous avez toute une liste de frais incluant le coût de crédit et le taux de crédit. Je vous ai déjà présenté un contrat au taux de 50,63 p. 100; si vous admettez que prêter à un taux de 50,63 p. 100 répond aux lois du marché et que cela sert les consommateurs, c'est votre problème, mais je pense que consentir un tel prêt tient du domaine de l'exploitation.

Et maintenant, on s'apprête à leur donner la permission d'aller au-delà de 60 p. 100 sous prétexte que l'on va desservir une partie de la population. L'industrie des prêts sur salaire pousse comme des champignons, les banques ont la permission de fermer leurs succursales et les gens, dans certaines régions, se battent pour garder leurs guichets automatiques. Nous devons surveiller attentivement le secteur financier, et c'est votre travail ici, au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, de regarder de quelle façon la population canadienne est desservie.

**Le sénateur Massicotte :** Je suis très au courant que l'intérêt inclut tous les coûts, même une portion assurance-vie, mais vous savez aussi bien que moi qu'il se peut que sur un prêt de 1 000 \$, une somme de 15 \$ soit perçue pour une période de deux ou trois jours; même si l'institution ne se fait pas rembourser pour ses frais, cela peut facilement dépasser 60 p. 100. Et l'une des raisons d'être du projet de loi est qu'on va laisser la discrétion aux provinces de faire un calcul qui serait plus équitable pour les deux parties.

**Mme Plamondon :** Pour une partie !

**Le sénateur Massicotte :** Et probablement que les banques ne sont pas dans le marché à cause de ce 60 p. 100, parce qu'elles ont peur de se faire dire que leur taux est usuraire car, selon leur manière de calculer, selon le terme du prêt, elles peuvent facilement dépasser le 60 p. 100 même si cela n'est pas payant pour eux. Si on n'a pas d'organismes qui font des prêts de charité, si on n'a pas une autre solution, si on doit se fier au marché actuel, nous avons un problème. Elles ne sont pas dans le marché et c'est probablement parce qu'elles ne voient pas la possibilité de faire un profit raisonnable avec les limitations actuelles. Nous devons trouver une solution à ce sujet et c'est l'une des raisons d'être du projet de loi.

Je comprends bien votre point à savoir pourquoi déléguer cela sans point de référence. On a un problème aujourd'hui. Le *statu quo* n'est pas rentable ni souhaitable pour personne, ni pour la personne qui fait l'offre ni pour la personne qui demande.



**Ms. Plamondon:** What bothers me about this bill is that the consumer ends up losing while the industry has all of the advantages. Moreover, the amount of \$1,500 and the number of days open the door to something even broader. You may remember the debate on Bill S-19, which had a limit of \$100,000, because we were aware that people with money, like yourself, for example, can easily borrow one million dollars from a bank and pay it back five days later. They have their lawyers on retainer and they are in the business of making money. Both parties know what they are getting into. But the person who borrows \$100 to buy groceries because payday is three days away and who must then repay \$130 is not in the same league. You are thinking like a banker and not like a consumer who is in need of ready cash.

[English]

**Senator Moore:** I want to be clear about the situation in Quebec. It does not permit payday loan businesses, but it permits pawnshops to charge a maximum of 35 per cent interest. Is that correct?

**The Chairman:** There is no limit.

**Ms. Plamondon:** It does not say that it forbids payday loans. It just says that if to get a licence, the lending rate cannot be over 35 per cent. They eliminated themselves because they do not make money.

**Senator Moore:** Is the 35 per cent interest over the period of the loan, or is it annualized?

**Ms. Plamondon:** It is always annual.

**The Chairman:** My understanding, senator, is that pawnshops are licensed, but are essentially unregulated for the terms of credit they might give goods.

**Ms. Plamondon:** I have not made a study on pawnshops; you should.

**The Chairman:** That is my understanding. I leave you with two thoughts. First, we will be reviewing the Bank Act shortly. It is now wending its way through Parliament. It should come to this committee within the next week or so. We hope you will come back as a witness to raise your concern about micro-lending and the study, because we believe it is a valid point. We can study this, but it is up to the banks to come forward. We can use our moral suasion to interest them in this question, and we share that interest. We have a serious question in our minds as to why the banks have not been able to deal with this part of the business. We accept that view.

Could you give us any indication of the size of the unregulated loan business in Quebec?

**Ms. Plamondon:** I do not know. I will have to ask.

**The Chairman:** Have any studies been done in Quebec about the unregulated loan business?

**Ms. Plamondon:** Do you mean pawnshops?

**Mme Plamondon:** Ce qui m'agace avec ce projet de loi, c'est que les mesures proposées désavantagent le consommateur et avantagent totalement l'industrie. En plus, le montant de 1 500 \$ et le nombre de jours ouvrent la porte à élargir cela. Si vous vous souvenez des discussions sur le projet de loi S-19, on avait dit que la limite était de 100 000 \$ parce qu'on savait que des financiers, comme vous par exemple, peuvent facilement emprunter un million de dollars dans une banque et rembourser dans les cinq jours suivant. Ils ont leur batterie d'avocats et ils sont là pour faire de l'argent. Les deux parties savent dans quoi ils s'engagent. Tandis que la personne qui va chercher 100 \$ trois jours avant la paye pour faire l'épicerie et qui doit en rembourser 130 ne joue pas le même jeu. Votre raisonnement est celui d'un financier et non celui d'un consommateur mal pris.

[Traduction]

**Le sénateur Moore:** Je veux bien comprendre la situation au Québec. Les prêts sur salaire ne sont pas autorisés, mais les prêteurs sur gages peuvent demander un intérêt maximal de 35 p. 100. Est-ce bien cela?

**Le président:** Il n'y a pas de limite.

**Mme Plamondon:** Il n'est pas dit que les prêts sur salaire sont interdits. Seulement que si vous avez une licence, le taux d'intérêt débiteur ne doit pas être supérieur à 35 p. 100. Ils se sont eux-mêmes éliminés parce qu'ils ne font pas d'argent.

**Le sénateur Moore:** Est-ce que l'intérêt de 35 p. 100 s'étend sur la période du prêt où est-ce annuellement?

**Mme Plamondon:** C'est toujours annuellement.

**Le président:** Je crois comprendre, sénateur, que les prêteurs sur gages ont une licence, mais que les termes relatifs aux crédits sont essentiellement déréglementés.

**Mme Plamondon:** Je n'ai pas fait d'étude sur les prêteurs sur gages; vous devriez le faire.

**Le président:** C'est ce que j'ai compris. Je vous laisse réfléchir sur deux points. Premièrement, nous allons examiner prochainement la Loi sur les banques qui est pour le moment au Parlement. Le comité devrait la recevoir dans une semaine environ. Nous espérons vous revoir pour témoigner de vos préoccupations concernant le microfinancement et l'étude, car nous pensons que c'est un point valide. Nous pouvons examiner cela, mais c'est aux banques de se présenter. Nous pouvons exercer une persuasion morale pour les intéresser à cette question qui nous intéresse aussi. Nous nous demandons sérieusement pourquoi les banques n'ont pas pu s'occuper de cet aspect de leurs activités. Nous acceptons ce point de vue.

Pouvez-vous nous donner une idée de l'importance du secteur du prêt déréglementé au Québec?

**Mme Plamondon:** Je ne sais pas. Je me renseignerai.

**Le président:** Est-ce que le secteur du prêt déréglementé a fait l'objet d'études au Québec?

**Mme Plamondon:** Vous voulez dire les prêteurs sur gages?

**The Chairman:** Pawnshops are unregulated. According to anecdotal information I have received from senators, there are many ways to lend money on the black market. Do you have any indication of the size of that market in Quebec?

**Ms. Plamondon:** No. That is a good question. I do not believe it is seen as much as the payday loan industry is seen here. They are everywhere.

**The Chairman:** The black market is below the surface. Back to Senator Eyton's point, there is obviously a demand for a service of this kind.

**Ms. Plamondon:** Does that mean there are no pawnshops outside of Quebec?

**The Chairman:** Of course there are.

**Ms. Plamondon:** You should look at the other provinces as well. To consider the payday loans, one must have a job and a bank account.

**The Chairman:** We understand that. We are trying to look at this from a macro- as well as micro-standpoint. If this is a large area that has not been served, that is something. If there is no study, we must bear that in mind. Thank you for appearing. We will invite you to come back for our bank review.

**Ms. Plamondon:** I would have to receive the documentation.

**The Chairman:** We will ensure you receive them. We thank you for your efforts with consumers.

We want to welcome Mr. Norman Ayoub and Mr. Robert A. Whitelaw. If your opening comments can be brief, that would give ample time for the senators to ask questions.

**Norman Ayoub, Senior Vice-President, Chief Operating Officer, Alterna Savings:** We would like to thank the honourable senators for the opportunity to speak today. Alterna Savings welcomes the opportunity to speak on this particular subject. I have with me Mr. Robert Whitelaw, Director of our Convenience Loan Project, who can answer the technical questions you may have with respect to what Alterna is doing, as well as several of our product and pricing people. We have been looking at this seriously with respect to how we might provide an answer for, particularly, our members.

We have been watching closely the growth of the short-term loan requirements in our own operation at Alterna Savings. We have some solutions for that, but certainly not a long-term solution, and that is exactly why, in May of 2006, we launched this particular project. We discovered, as a result of that launch, a number of reasons why our members were using this and have tried to include those in the brief.

We are looking today at whether we can offer unsecured loans at reasonable expense to our membership and those who need such loans for short-term coverage until payday or until pension

**Le président :** Les prêteurs sur gages ne sont pas soumis à une réglementation. D'après ce que m'ont dit les sénateurs, le prêt d'argent au marché noir peut se faire de plusieurs façons. Avez-vous une idée de l'importance de ce marché au Québec?

**Mme Plamondon :** Non. C'est une bonne question. Je ne pense pas que ce soit plus important que le secteur du prêt sur salaire ici. Ils sont partout.

**Le président :** Le marché noir ne se fait pas au grand jour. Pour revenir à ce qu'a dit le sénateur Eyton, il y a assurément une demande pour ce genre de service.

**Mme Plamondon :** Cela veut-il dire qu'il n'y a pas de prêteurs sur gages à l'extérieur du Québec?

**Le président :** Bien sûr qu'il y en a.

**Mme Plamondon :** Il faut aussi voir ce qu'il y a dans les autres provinces. Pour pouvoir demander un prêt sur salaire, il faut avoir un emploi et un compte en banque.

**Le président :** Nous le savons. Nous essayons d'examiner la question sous tous les angles. S'il s'agit de grand secteur qui n'a pas été desservi, il est important de le savoir. Si aucune étude n'a été faite, nous devons en tenir compte. Je vous remercie d'être venue. Nous vous inviterons à revenir pour notre examen sur les banques.

**Mme Plamondon :** J'aimerais recevoir de la documentation.

**Le président :** Nous ferons en sorte que vous la recevez. Nous vous remercions pour vos efforts visant à protéger les consommateurs.

Nous accueillons M. Norman Ayoub et M. Robert A. Whitelaw. Si vous essayez de raccourcir votre déclaration préliminaire, cela permettra aux sénateurs d'avoir plus de temps pour vous poser des questions.

**Norman Ayoub, premier vice-président, chef de l'exploitation, Caisse Alterna :** Nous remercions les honorables sénateurs de nous donner l'occasion de parler aujourd'hui. Caisse Alterna est heureuse d'avoir l'occasion de se prononcer sur cette question particulière. Je suis accompagné de M. Robert A. Whitelaw, directeur, Projet de prêts de dépannage, qui pourra répondre aux éventuelles questions techniques sur les activités de Alterna. Je suis aussi accompagné de représentants de nos services des produits et de la fixation des prix. Nous avons étudié sérieusement cette question afin de pouvoir donner une réponse, en particulier à nos membres.

Nous avons surveillé de près la croissance des exigences relatives aux prêts à court terme dans nos propres opérations à la Caisse Alterna. Nous avons quelques solutions, mais certainement pas de solution à long terme, et c'est la raison pour laquelle, au mois de mai 2006, nous avons lancé un projet particulier. Nous avons découvert, suite à ce lancement, plusieurs raisons pour lesquelles nos membres utilisaient ce système et avons essayé d'inclure ces raisons dans l'exposé.

Nous essayons de déterminer aujourd'hui si nous pouvons ou non offrir des prêts sans garantie et à des frais raisonnables à nos membres et à ceux qui ont besoin de prêts à court terme jusqu'à ce

cheques arrive. The project had three phases, the first of which we have completed an analysis and developed a business case. We are in business, obviously, so there must be a good profitable reason for doing this, but one that also fulfills the role that we feel the credit union has here in the country. That is to provide the accessibility to financial services to the communities that we work in in general.

We recognize that Bill C-26 provides the regulatory structure. While we will not be directly participating with respect to setting the fees, nevertheless it makes sense for us to be prepared once this has been completed.

The project has been extremely well received. We have had encouragement from government, consumer groups, the other credit unions in our system and the media. We, however, appear to be alone in the conducting of this particular analysis at this time. We never like to be a leader, but we also never like to be a follower. From that perspective, we have learned much and are open to any questions the honourable senators may have.

I hope you have read the brief. I will turn it over to you in the interests of time.

**Senator Angus:** We have had a discussion amongst ourselves. This industry that you gentlemen represent is slightly different, if I understand well, from the payday loan industry. Am I correct?

**Mr. Ayoub:** We represent the credit union system.

**Senator Angus:** Could you give us a sense of the magnitude of the loans of your organization, for example?

**Mr. Ayoub:** We are a \$2-billion organization with hundreds of millions of dollars of loans; to a great extent, competing with the large banks across the country. We are talking about a system with about \$90-billion worth of assets under administration, and considerably well established in smaller communities across the country. In our own case, we have 24 branches; mainly in Toronto and the Ottawa region, but we are located in Pembroke, Kingston and North Bay and serve those particular communities directly.

**Senator Angus:** Is this project you have described to try to fill the gap, which the payday loan people are trying to fill also?

**Mr. Ayoub:** We have found that anywhere from 10 per cent to 15 per cent of our members actively take advantage of short-term loans, or what we would call convenience loans. They need it for coverage of a week or two while they are waiting for a paycheque. We deal with many pensioners, obviously. The same thing applies to pensioners.

We did have a number of services that took care of this. We have something called a skip-a-payment plan, which allowed people to literally skip a loan payment and cover them for that one- or two- or three-week period, or month, if the loan was repayable on a monthly basis. We discovered that they actively took advantage of them, and, in many cases,

qu'ils reçoivent leur salaire ou leur chèque de pension. Le projet comporte trois phases, dans la première nous avons fait une analyse de rentabilisation. Puisque nous sommes dans les affaires, il faut qu'il y ait un profit, mais aussi une possibilité que la caisse populaire joue son rôle, tel que nous le concevons, au pays. C'est-à-dire s'assurer, de manière générale, que les collectivités que nous servons aient accès aux services financiers.

Nous savons que le projet de loi C-26 prévoit une réglementation. Même si nous n'allons pas participer directement à l'établissement des frais, il nous semble logique de nous préparer à l'aboutissement du processus.

Le projet a été extrêmement bien reçu. Nous avons reçu des encouragements de la part du gouvernement, de groupes de défense des consommateurs, d'autres caisses populaires dans notre système et des médias. Cependant, nous avons l'impression d'être les seuls à faire cette analyse particulière pour le moment. Nous n'avons jamais voulu être un leader, nous ne voulons pas aussi être à la suite. De ce point de vue, nous avons beaucoup appris et nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

J'espère que vous avez lu l'exposé. Je vous le distribuerai afin de gagner du temps.

**Le sénateur Angus :** Nous avons discuté entre nous. Si je comprends bien, le secteur que vous représentez est légèrement différent de celui du prêt sur salaire. N'est-ce pas?

**M. Ayoub :** Nous représentons le système des caisses populaires.

**Le sénateur Angus :** Pouvez-vous nous donner une idée de l'importance des prêts dans votre organisation, par exemple?

**M. Ayoub :** Notre organisation a un chiffre d'affaires de 2 milliards de dollars avec des centaines de millions de dollars pour les prêts; en grande partie, elle fait concurrence aux grandes banques dans tout le pays. Il est question d'un système qui a environ 90 milliards de dollars d'actifs administrés et qui est considérablement bien établi dans les petites collectivités partout au pays. En ce qui nous concerne, nous avons 24 succursales; principalement à Toronto et dans la région d'Ottawa, mais nous sommes à Pembroke, à Kingston et à la North Bay et nous desservons directement ces collectivités.

**Le sénateur Angus :** Est-ce que le projet que vous avez décrit vise à combler la même lacune que le secteur du prêt sur salaire essaie lui aussi de combler?

**M. Ayoub :** Nous avons découvert que 10 à 15 p. 100 de nos membres font des emprunts à court terme ou ce que nous appelons des prêts de dépannage. Ils en ont besoin pour une semaine ou deux en attendant leur chèque de paye. Évidemment, nous avons affaire avec beaucoup de pensionnés. Les pensionnés sont dans la même situation.

Plusieurs de nos services s'occupaient de cette question. Nous avons un plan qui permet de sauter un paiement, c'est-à-dire que les gens peuvent littéralement sauter un remboursement d'emprunt pendant une période d'une, de deux, de trois semaines ou d'un mois si le prêt est remboursable mensuellement. Nous avons découvert qu'ils utilisaient ce plan et que dans beaucoup de



went to the payday loan stores. Therefore, about a year or so ago we decided that we would employ Mr. Whitelaw to look at this whole area to see if there was some way that we could serve, first, our membership.

**Senator Angus:** Is Bill C-26 acceptable from your point of view? Should it be passed?

**Mr. Ayoub:** You are asking that question directly. It is hard for us to give a direct answer to that. However, we would be pleased to come back to the senators with additional comments about that particular bill, unless my colleague, Mr. Whitelaw, has a comment.

**Robert A. Whitelaw, Director, Alterna Convenience Loan Project, Alterna Savings:** We took an interest in the legislation; it is before Senate. We accepted your invitation to be here. Apart from the bill, we are looking at an extension of a loan product that has several parts: It is simple and convenient for our members; it is risk-tolerant; it is priced in a socially responsible way; and it is a product to break the cycle. This product includes an effective forced savings program, which is so important, we believe.

The product is parallel to the legislation, but it is very public now that Canadians are increasingly using small, short-term loans. That is why Alterna took some leadership by saying that we, among the banks and financial institutes, should be looking at this situation. I recall being here about a year and a half ago, and senators asked the question: Why are credit unions, caisse populaires and banks not providing the service?

**Senator Angus:** To do what you are doing and to do this project and operate in parallel, you do not need the bill, I take it. It is legal to do that now.

**Mr. Ayoub:** Yes, exactly.

**Senator Meighen:** Mr. Whitelaw, I remember that question, and the answer, at least with respect to banks, was that risk-based loans — in other words, loans that reflect the risk — put the banks up into, albeit legal area of interest charging, an area in which the banks felt that they would be subject to public criticism for charging too much. They felt it was not worth the criticism and the effort to do so.

Have you found any evidence of this? What is the answer to the questions you have raised about why this service is not being provided?

**Mr. Whitelaw:** I have turned over, as of yesterday, the phase one fact-finding analysis business case to Mr. Ayoub and the staff. There are some issues identified in there that may respond directly to your question now.

**Mr. Ayoub:** To a great extent, the process of traditional credit processing, as all of us do in either the credit union system or the banks, is quite expensive.

**Senator Meighen:** It is extensive and expensive.

cas, ils utilisaient les services de prêt sur salaire. Par conséquent, nous avons recruté M. Whitelaw afin qu'il étudie ce secteur et détermine si nous pouvions offrir ce type de services, d'abord à nos membres.

**Le sénateur Angus :** Pensez-vous que le projet de loi C-26 soit acceptable? Devrait-il être adopté?

**M. Ayoub :** Votre question est directe. Il nous est difficile d'y répondre directement. Cependant, nous serons heureux de comparaître de nouveau avec d'autres commentaires sur ce projet de loi particulier, à moins que mon collègue, M. Whitelaw, a quelque chose à dire.

**Robert A. Whitelaw, directeur, Projet de prêts de dépannage, Caisse Alterna :** Le projet de loi nous intéresse, le Sénat l'examine. Nous avons accepté votre invitation à comparaître ici. Mis à part le projet de loi, nous envisageons un prolongement d'un prêt comportant plusieurs parties. Il est simple et pratique pour nos membres; il y a un degré de tolérance du risque; son prix a été établi raisonnablement et c'est un produit qui permet de mettre fin au cycle. Ce produit comprend un programme d'épargne forcée efficace qui est aussi important, à notre avis.

Ce produit va de pair avec le projet de loi, mais il est très connu du public maintenant que les Canadiens font de plus en plus des prêts à court terme. C'est la raison pour laquelle Alterna a un peu pris les devants en disant que nous, parmi les banques et les institutions financières, devrions examiner cette situation. Je me souviens que lors de ma comparution ici il y a environ un an et demi les sénateurs m'ont demandé pourquoi les caisses populaires et les banques n'offraient pas ce service.

**Le sénateur Angus :** Je suppose que pour faire ce que vous faites, réaliser ce projet et travailler parallèlement, vous n'avez pas besoin du projet de loi. Il est tout à fait légal de faire ce que vous faites maintenant.

**M. Ayoub :** Oui, tout à fait.

**Le sénateur Meighen :** Monsieur Whitelaw, je me souviens que la question et la réponse, du moins en ce qui concerne les banques, était que les emprunts axés sur les risques, autrement dit, les emprunts qui tiennent compte des risques, placent les banques, quoique dans un domaine juridique de charges d'intérêts, en position de subir des critiques de la part de la population en raison des frais trop élevés qu'elles demandent. Elles ont jugé qu'il ne valait pas la peine de subir des critiques et de faire des efforts à cette fin.

Avez-vous relevé des preuves de cela? Quelle est la réponse aux questions que vous avez posées sur la raison pour laquelle ce service n'est pas fourni?

**M. Whitelaw :** Pas plus tard qu'hier, j'ai remis la phase un, soit la recherche des faits, à M. Ayoub et au personnel. Vous pourrez maintenant trouver dans certains des éléments qui s'y trouvent des réponses directes à votre question.

**M. Ayoub :** La procédure relative au traitement du crédit traditionnel mis en place dans les caisses de crédit ou les banques est souvent très coûteuse.

**Le sénateur Meighen :** Elle est complexe et chère.

**Mr. Ayoub:** If we were to do it in a traditional manner, I believe we would come back with the same response as the banks would today. It is just too expensive for us to conduct it in the traditional way and not be charging something to cover our costs and make a profit — but not necessarily at an interest rate of 60 per cent. We are talking something north of what the traditional lending values are today, certainly north of 9 or 10 per cent.

However, if it is being done, as Mr. Whitelaw says, simply and without much extensive research — as the payday loan stores are doing today — then it can be efficient. We must remember that there are 1,300 payday loan stores, and they are growing. From the processing standpoint, they have found a method to do it in an efficient manner. That is what we have been investigating.

The first phase included such questions as: Is there a market out there? What is that market? How quickly is it growing? Do our own members require that today? We do have an obligation to them, first and foremost. That is the phase that we are in today. We are looking at our processes and trying to examine whether or not there is a way to do this efficiently; and effectively provide, in a socially responsible way, what the public demands and of which our members take advantage — but not with us.

**Senator Goldstein:** Mr. Ayoub and Mr. Whitelaw, thank you for coming back to speak with us and to enlighten us. I have had the advantage of having correspondence with you as well, so I have become more familiar with the excellent service you provide to your members.

I take it that the viabilities that you have are restricted to your own members.

**Mr. Whitelaw:** At this point, yes.

**Senator Goldstein:** If that is the case, to what extent can your model be extended more generally, so that other people can take advantage of loans at a reasonable cost? I recall, from your excellent written submission, that over eight per cent of our population lives from payday to payday. You will recall that that segment of the population has no assets with which to create or maintain credit. The only asset that population has is its future earnings.

For many years, that segment of the population mortgaged, assigned and hypothecated its future earnings to obtain credit. That was eventually outlawed by the Bankruptcy and Insolvency Act; it is not applicable in bankruptcy matters. What kind of technique do you feel could be available to more traditional institutions to induce them to want to be in this field, which requires different kinds of assessments and an evaluation and assumption of risk in which they do not want to be become involved? To put it a different way, if they were to be told, in the upcoming amendments to the Bank Act, that they must provide this kind of service, would they be in a position to do so? That is, if they charge more for it — which they must — will they say, to whatever public criticism arises from that enhanced cost, that they are performing a mandate that is imposed upon them by the Canadian people at a charge that is reflective in the legislation?

**M. Ayoub :** Si nous devons suivre la procédure traditionnelle, je crois que nous reviendrions ici avec la même réponse que celle qu'obtiendraient les banques aujourd'hui. Pour nous, ce serait tout simplement trop onéreux de suivre la procédure traditionnelle sans imposer des frais pour couvrir nos coûts et faire des bénéfices, pas forcément à un taux d'intérêt de 60 p. 100. Nous envisageons un montant supérieur aux valeurs de prestations actuelles, certainement plus que 9 ou 10 p. 100.

Cependant, si cela est fait, de la façon préconisée par M. Whitelaw simplement et sans trop de recherches, comme le font aujourd'hui les sociétés de prêts sur salaire, ce sera alors peut-être efficient. N'oublions pas qu'il y a 1 300 points de vente et que ce nombre croît. En ce qui concerne le traitement, ils ont mis au point une méthode pour le faire de manière efficace. C'est ce que nous avons étudié.

La première phase comportait des questions telles que : Existe-t-il un marché? En quoi consiste ce marché? À quelle vitesse croît-il? Nos membres en ont-ils besoin aujourd'hui? Car nous les servons d'abord et avant tout. Nous en sommes là pour le moment. Nous étudions nos processus et essayons de trouver une méthode efficace et répondre de manière socialement responsable aux demandes du public qui pourraient profiter à nos membres, pas à nous.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Ayoub et monsieur Whitelaw, merci d'être revenus pour nous parler et nous éclairer. J'ai aussi eu le privilège de correspondre avec vous, je suis donc bien placé pour apprécier l'excellent service que vous fournissez à vos membres.

Je suppose que vous réservez vos viabilités à vos seuls membres.

**M. Whitelaw :** Oui, pour le moment.

**Le sénateur Goldstein :** Dans ce cas, dans quelle mesure votre modèle peut être utilisé plus généralement afin de permettre à d'autres personnes de faire des emprunts à un coût raisonnable? Votre exposé qui est très bien écrit indique que plus de 8 p. 100 de notre population vivent d'un salaire à l'autre. N'oublions pas que ce segment de la population n'a pas d'actifs lui permettant de créer ou de maintenir les crédits. Cette population ne dispose que d'un seul actif, ses gains futurs.

Pendant de nombreuses années, ce segment de la population a hypothéqué et cédé ses gains pour pouvoir emprunter. La Loi sur la faillite et l'insolvabilité a finalement mis fin à cela; cela ne s'applique pas en cas de faillite. Selon vous, quelle méthode pourrait être mise à la disposition des institutions plus traditionnelles pour les inciter à opérer dans ce secteur, une méthode exigeant des évaluations et des conservations du risque différentes auxquelles ces institutions ne participent pas? Autrement dit, si les prochains amendements à la Loi sur les banques prévoyaient qu'elles devaient fournir ce genre de service, seraient-elles en mesure de le faire? C'est-à-dire, si elles imposent des frais plus élevés, ce qu'elles devront faire, diront-elles en réponse aux critiques du public, que cette augmentation des coûts aura soulevées, qu'elles ne font qu'exécuter le mandat qui leur est imposé par le peuple canadien en demandant des frais conformes à la loi?



**Mr. Ayoub:** There is something in what you say in terms of us being in a position where we are developing a model that others can use. That is certainly our intention, first and foremost for our membership, but subsequently, if we are doing it profitably, other institutions will follow.

We have been in the micro-lending business for many years. The credit union system, generally, in Canada has looked at that as an obligation in terms of providing something back to the community. Our experience in micro-lending, although these are very small loans, has been very good. The interest rates that we charge are not modest; they are 15 per cent, 16 per cent or 18 per cent, depending on what the proposal is from the individual borrowing the money. We discovered that we were able to help not only Canadians, but also immigrants coming to Canada to establish small businesses. If we are doing it there successfully, then we feel there might be an opportunity to develop a model that will serve our members in other areas, such as short-term payday loans or pay-to-pay loans — convenience loans is what we like to call them.

**Senator Goldstein:** Have you done an analysis of your cost on the micro-lending model?

**Mr. Ayoub:** I will turn that over to Mr. Whitelaw, because he has been more involved with it. I believe the answer is, yes.

**Mr. Whitelaw:** We have developed 15 models that we were costing out. Five of them deal with full compliance with existing federal/provincial/territorial laws in Canada today. The other elements anticipate what might happen with Bill C-26 and have put a dollar per \$100 cost billing. Each of those have been analyzed from the point of view of, first, the cost of obtaining money; second, the cost of delivering the money; and, third, the return on profit or return to the bottom line, which credit unions or banks are looking at socially responsible monies to carry on. The fourth element is to build in what we call an incentive savings account. The best way of describing that is if a member takes \$500 out, we hold back on a plan or proposal five per cent, or \$25. That goes into an incentive savings account, which is building a savings to break the cycle. At some point, the member will have the \$200, \$300 or \$100 to go into more traditional products.

Those are the models that we constructed during the last year in anticipation of change and in response to all existing Canadian federal/provincial/territorial consumer laws.

**Senator Goldstein:** Have you priced them?

**Mr. Whitelaw:** From a business assessment point of view, that is part of the analysis that was finished in phase one and has now moved into the area of review at Alterna. We have indeed priced them.

**Senator Goldstein:** Could we have access to that? I do not want to put you on the spot. I know it is proprietary, but I feel it would be important if we could somehow know, generically, what kind

**M. Ayoub :** Vous avez raison de dire que nous sommes en position de développer un modèle que les autres pourront utiliser. C'est certainement notre intention, tout d'abord pour nos membres, mais plus tard, si nous réalisons des profits, d'autres institutions suivront.

Nous procurons des micro-prêts depuis de nombreuses années. En règle générale, le système des caisses de crédit au Canada a considéré ce service comme une obligation, en quelque sorte rendre quelque chose à la collectivité. Notre expérience dans ce domaine, bien que les prêts soient très petits, a été très bonne. Nos taux d'intérêt ne sont pas bas; ils se situent autour de 15, 16 ou 18 p. 100 selon la proposition du particulier empruntant de l'argent. Nous avons appris que nous pouvions aider non seulement des Canadiens, mais aussi des immigrants débarquant au Canada pour ouvrir des petites entreprises. Si nous pouvons fournir avec succès certains services, nous pensons alors pouvoir mettre au point un modèle pour offrir à nos membres d'autres services tels que les prêts sur salaire à court terme ou les prêts d'un chèque à l'autre ou comme nous préférons les appeler les prêts de dépannage.

**Le sénateur Goldstein :** Avez-vous calculé ce que vous coûtera le modèle de micro-prêt?

**M. Ayoub :** Je laisse à M. Whitelaw le soin de vous répondre parce qu'il connaît mieux la question. Je crois que la réponse est oui.

**M. Whitelaw :** Nous avons développé 15 modèles et avons évalué leurs coûts. Cinq de ces modèles sont entièrement conformes aux lois fédérales-provinciales-territoriales en vigueur au Canada aujourd'hui. Les autres éléments anticipaient la situation que pourrait créer le projet de loi C-26 et ont prévu un dollar par facturation du coût de 100 \$. Chaque modèle a fait l'objet d'une analyse en se basant, premièrement, sur le coût d'obtention de l'argent; deuxièmement, sur le coût d'acheminement de l'argent et troisièmement sur le taux de rendement ou le rendement sur le bénéfice net que les caisses de crédit ou les banques considèrent comme des sommes socialement responsables à utiliser. Le quatrième élément concerne des versements dans un compte d'épargne incitatif afin de briser le cycle. À un certain moment, le membre aura 200, 300 ou 100 \$ lui permettant de passer à des produits plus traditionnels.

Voilà les modèles que nous avons élaborés l'an dernier en prévision du changement et en réponse aux lois fédérales-provinciales-territoriales du Canada en matière de consommation.

**Le sénateur Goldstein :** Savez-vous ce que coûtent ces modèles?

**M. Whitelaw :** Au plan de l'évaluation commerciale, cela fait partie d'une analyse complétée à la phase un et en cours de révision chez Alterna. Nous savons bien sûr ce que coûtent ces modèles.

**Le sénateur Goldstein :** Pouvez-vous nous les communiquer? Je ne veux pas vous mettre sur la sellette. Je sais qu'il y a eu une propriété exclusive, mais j'estime qu'il serait important que nous



of costs you incur; bearing in mind that you have a unique situation and people, by definition, who are well-employed in your credit union.

**Mr. Whitelaw:** This involves one step. To look at a traditional financial institute loan, the process can take two to three hours, \$200 to \$300, staff time and information technology, IT, time. We have had to carve out of that a process that is simple and convenient and cost it on that basis.

**Mr. Ayoub:** If we were to take a look at traditional costs as the banks might, certainly we cannot be as efficient as the banks. We are simply not as large. We attempted to break the mould and say, "Let us stop looking at this as traditional bankers. Let us look at this as if we are starting from scratch and in the context of the requirements for our membership." I say "membership" because we have restricted it to our membership. We have an obligation to them, first and foremost. Beyond them, I am not unconvinced that we could offer it to the general public.

**Senator Goldstein:** That is very enlightening, Mr. Ayoub. Thank you. I may want to talk to you about that in another context.

**Senator Eyton:** Can you tell me a little more about Alterna Savings? It seems to me your background and support comes out of credit unions. Your membership may, by themselves, provide a distinct class from the ordinary guy in the street, who wants a \$100 loan. You will have some history and some knowledge. How do you become a member or a participant in Alterna? I assume there is a defined category of individuals.

**Mr. Ayoub:** Our origins, senator, are well steeped here in Ottawa for the former Civil Service Credit Union, which was one of the founding members of Alterna.

We have about 100,000 members here that are former or presently civil service employees. Metro Credit Union in Toronto is the other founding partner of Alterna. These two organizations came together a little over two years ago to form Alterna Savings. It was founded primarily in the university, college and school boards in Toronto from a number of other smaller credit unions that have been amalgamating over the years.

We are open to any resident of Ontario. Any resident of Ontario can enter any one of the Alterna Savings branches and become a member of that credit union.

**Senator Eyton:** My guess is that in general it is a fairly closely defined group of people. There may be walk-ins. You have talked about the 100,000 employees in Ottawa. You would have some history.

sachions, grossièrement, ce qu'il vous en coûte, tout en tenant compte du fait que votre situation et votre personnel sont uniques, par définition, et qu'ils sont bien employés dans votre caisse de crédit.

**M. Whitelaw :** Il faut passer par une étape. Le processus relatif à un prêt dans une institution financière traditionnelle prend de deux à trois heures, coûte de 200 à 300 \$, il faut compter le temps consacré par le personnel, la technologie de l'information, TI, le temps. Nous devons mettre au point un processus simple et pratique et évaluer son coût à partir de ces critères.

**M. Ayoub :** Si nous devons examiner les coûts traditionnels comme le feraient les banques, nous ne pourrions certainement pas être aussi efficaces qu'elles. Nous ne sommes simplement pas aussi grands. Nous essayons de le faire à notre manière en pensant : « Cessons de considérer cette question comme le feraient les banquiers traditionnels. Commençons à zéro en tenant compte des exigences de nos membres ». Je dis « nos membres » car nous les servons d'abord et avant tout; je ne suis pas sûr que nous soyons en mesure d'offrir ce service au grand public.

**Le sénateur Goldstein :** C'est très intéressant, monsieur Ayoub. Merci. Il se pourrait que je revienne là-dessus avec vous dans un autre contexte.

**Le sénateur Eyton :** Pouvez-vous nous donner un peu plus de détails sur la Caisse Alterna? Il semble que vos antécédents et le soutien soient liés aux caisses de crédit. Vos membres peuvent ne pas faire partie de la même classe que celle du citoyen ordinaire qui veut emprunter 100 \$. Il faut avoir un certain passé et quelques connaissances. Comment devient-on membre de la Caisse Alterna? Je suppose qu'il y a une catégorie précise de particuliers.

**M. Ayoub :** Monsieur le sénateur, nos origines sont solidement ancrées ici à Ottawa en ce qui concerne l'ancienne Civil Service Credit Union qui est l'un des membres fondateurs de la Caisse Alterna.

Nous avons environ 100 000 membres ici, des personnes qui travaillaient ou qui travaillent à la fonction publique. Metro Credit Union de Toronto est l'autre associé fondateur de la Caisse Alterna. Ces deux organisations ont fusionné il y a un peu plus de deux ans pour former la Caisse Alterna. Elle a été créée principalement dans les universités, les collèges et les commissions scolaires de Toronto suite à la fusion d'un certain nombre d'autres petites caisses de crédit au cours des ans.

Tout résident de l'Ontario peut devenir membre. Tout résident de l'Ontario peut entrer dans n'importe quelle succursale de la Caisse Alterna et devenir membre de cette caisse de crédit.

**Le sénateur Eyton :** Je suppose, de manière générale, que c'est un groupe de personnes assez bien défini. Il peut y avoir des personnes qui se présentent spontanément. Vous avez mentionné environ 100 000 employés à Ottawa. Vous devez avoir un historique.

**Mr. Ayoub:** We have, but that mould was broken a number of years ago when we became not a closed credit union, but open to the general public. Today, I would say we have a number of members who have nothing to do with our former organizations, were not affiliated with the credit union.

**Senator Eyton:** If I wanted to, could I walk in and borrow money from Alterna?

**Mr. Ayoub:** Yes. We have an application for you.

**Senator Eyton:** You talked about examining this opportunity perhaps in the context of Bill C-26. I am a little confused. You talked about what you call micro-credit, which I believe means small loans to existing members. I gather you have been doing that for some years.

**Mr. Ayoub:** Yes.

**Senator Eyton:** What we are talking about is something that is referred to in your material as convenience loans. This is different than small loans that you have been administering for some years. Is that correct?

**Mr. Ayoub:** Yes.

**Senator Eyton:** Bill C-26 talks about a loan amount of \$1,500 or less for no more than 62 days. Do you have any break point as to how you would distinguish between your past history in dealing with members and this new initiative, which you label broadly as convenience loans?

**Mr. Ayoub:** You have properly defined the difference between micro-credit, which generally speaking is for terms longer than 62 days. We are talking about loans that are small in nature — \$750, \$1,000, \$1,500 — for organizations or for small companies that are starting out. The payback would be over a period of time. These loans are more traditional, except very small and less regulated from our perspective in terms of risk evaluation.

**The Chairman:** On that point, you heard the previous witness. There is a difference in terms of micro-lending, because my understanding of micro-lending is what you have just described: micro-lending to small businesses for a period of time to allow them to become established. Micro-lending in the sense of Ms. Plamondon had to do with smaller loans for shorter periods of time. That is a micro-loan of a different nature.

**Mr. Ayoub:** Absolutely. We are talking about, as is Senator Eyton, a small loan of \$500 or \$1,000, for example, for a two-week period of time or until a paycheque or pension cheque arrives. That period of time could be two weeks; it could be 30 days. Generally speaking, it is limited to that short of a time frame.

**Senator Eyton:** Do you have a program doing that now as part of the examination or is that something at which you are looking?

**Mr. Ayoub:** That is our next phase. We would likely test this and test our models, the models that Mr. Whitelaw described.

**M. Ayoub :** Nous en avons un, mais ce moule a été brisé il y a plusieurs années quand nous avons ouvert nos portes au grand public au lieu d'être une caisse de crédit fermée. Aujourd'hui, je dirais qu'un certain nombre de nos membres, qui n'ont rien à voir avec nos anciennes organisations, ne faisaient pas partie de la caisse de crédit.

**Le sénateur Eyton :** Si je le voulais, pourrais-je entrer dans une succursale de la Caisse Alterna et emprunter de l'argent?

**M. Ayoub :** Oui. Vous y trouverez une demande.

**Le sénateur Eyton :** Vous avez mentionné le fait d'examiner cette occasion peut-être dans le contexte du projet de loi C-26. Je m'y perds un peu. Vous avez mentionné ce que vous appelez le micro-crédit, ce qui veut dire je crois des petits prêts accordés aux membres. Je suppose que vous faites cela depuis plusieurs années.

**M. Ayoub :** Oui.

**Le sénateur Eyton :** Ce dont nous parlons fait référence à ce que vous qualifiez dans votre documentation de prêts de dépannage. Ce n'est pas la même chose que les petits prêts que vous administrez depuis quelques années. N'est-ce pas?

**M. Ayoub :** Oui.

**Le sénateur Eyton :** Le projet de loi C-26 fait mention d'un montant de 1 500 \$ ou moins pour une durée n'excédant pas 62 jours. Y a-t-il un moment de rupture entre votre ancienne façon de traiter avec les membres et cette nouvelle initiative que vous appelez « prêts de dépannage »?

**M. Ayoub :** Vous avez bien défini la différence entre le micro-crédit qui s'applique généralement à des durées dépassant 62 jours. Nous parlons de petits prêts — 750, 1 000, 1 500 \$ — accordés à des organisations ou des petites sociétés qui démarrent. Le recouvrement se ferait sur une certaine période. Ces prêts sont plus traditionnels à l'exception des prêts très petits et moins réglementés, à notre avis, au niveau de l'évaluation des risques.

**Le président :** Vous avez entendu les témoins précédents se prononcer sur ce point. Il y a une différence en ce qui concerne le micro-crédit, parce que ce que je comprends du micro-crédit, c'est ce que vous venez de décrire : le micro-crédit aux petites entreprises pendant un certain temps afin de leur permettre de s'établir. La définition que donne Mme Plamondon du micro-crédit concerne les petits prêts pour des courtes périodes. C'est un micro-crédit différent.

**M. Ayoub :** Tout à fait. Nous parlons, tout comme le sénateur Eyton, d'un petit prêt de 500 ou de 1000 \$, par exemple, pour une période de deux semaines ou jusqu'à ce que le chèque de paye ou de pension arrive. Cette période pourrait être de deux semaines; elle pourrait être de 30 jours. De façon générale, la période de récupération est limitée à un délai aussi court que cela.

**Le sénateur Eyton :** Avez-vous un programme pour mettre ce projet en œuvre maintenant dans le cadre de l'étude ou est-ce quelque chose que vous examinez?

**M. Ayoub :** C'est notre prochaine étape. Nous le mettrions vraisemblablement à l'essai, de même que nos modèles, que M. Whitelaw a décrits.

**Senator Eyton:** You are not actually out in the field yet?

**Mr. Ayoub:** No, we are not out in the field yet.

**Senator Eyton:** I was captured by your four points to describe the convenience loan program. The first was simple and convenient, which we all applaud and, of course, why this industry has grown so quickly across the country. You talked about an initiative to break the cycle, which we will all applaud. To generate, in Canada, a savings of any percentage is an accomplishment.

Then you had two other factors. One was to be a risk-based loan. I understand that. To me that means generally tougher terms and higher rates. You coupled that with socially responsible lending. It seems to me within those two factors, you have a conundrum.

What do you mean? I believe you talked about responsible terms or limits for that kind of activity. "Socially responsible" was the term I heard. How do you define that? What are your limits?

**Mr. Whitelaw:** In terms of the risk tolerance, first, these are our members or potential members, so we already know the member. They have their paycheque deposited at the credit union; they have their chequing account at the credit union. We have found from our studies in the United States with other credit unions offering a similar type of product, that their risk is minimal. Of course, our risk-management people want to ensure any program has a degree of risk tolerance. It is minimal, including that we would not, for this program, require a credit check. Their Beacon score or bankruptcy navigation index, BIN, would not be compiled as part of the risk. That is the risk tolerance. The socially responsible cost is that we look at the components in providing this money to the individual and recognize that there has been an interest in Canada at all levels, government, consumer affairs groups, the media and with consumers about costing.

Alternia wants to make sure, in terms of the way credit unions operate, our costing recognizes the cost of the money, the cost to deliver and the value added. That, then, is the pricing structure.

In terms of the social responsibility issues, this is an extension of current loan products to those Canadians who perhaps do not have rainy-day savings accounts; yet have other types of vehicles, but do not have access to immediate cash. When they come traditionally and ask for \$500, we do not have the mechanism at this time. That is what we are looking at, to be responsible to these needs. As Mr. Ayoub has pointed out, we have identified the needs by both those who are working and those who are receiving monthly pension cheques. We

**Le sénateur Eyton :** Vous ne les avez pas encore mis en pratique?

**M. Ayoub :** Non, pas encore.

**Le sénateur Eyton :** Votre description en quatre points du projet de prêts de dépannage a retenu mon attention. Le premier point était simple et pratique, et nous en sommes ravis, et expliquait pourquoi cette industrie a connu un essor aussi rapide dans tout le pays. Vous avez parlé d'une initiative qui briserait le cycle, avec laquelle nous sommes tous d'accord. Engendrer au Canada des économies, peu importe de quel ordre, est toute une réalisation.

Ensuite, vous avez évoqué deux autres facteurs. L'un était un prêt à risque. Je comprends bien cela. Pour moi, le prêt à risque signifie généralement des termes plus contraignants et des taux plus élevés. Vous l'avez combiné au prêt socialement responsable. Il me semble qu'avec ces deux facteurs, vous êtes devant une énigme.

Que voulez-vous dire? Je crois que vous avez parlé de termes ou de limites responsables pour ce genre d'activité. « Socialement responsable » est l'expression que j'ai entendue. Comment la définissez-vous? Quelles sont vos limites?

**M. Whitelaw :** Au chapitre de la tolérance au risque, tout d'abord, ce sont là nos membres actuels ou potentiels, alors nous les connaissons déjà. Leur chèque de paie est déposé à la caisse de crédit, où ils ont leur compte de chèques. Dans le cadre de nos études auprès d'autres caisses de crédit établies aux États-Unis qui offrent un produit semblable, nous avons découvert que leur risque était minime. Bien entendu, notre personnel de service de gestion des risques veut s'assurer que tout programme ait un certain degré de tolérance au risque. C'est minime, d'autant plus que nous n'aurions pas besoin d'effectuer une vérification de la solvabilité pour ce programme. Leur cote Beacon ou leur indice de faillite ne serait pas calculée dans le risque. Voilà ce qu'est la tolérance au risque. Le coût socialement responsable est que nous examinons les critères pour prêter le montant au particulier et reconnaissons que l'établissement des coûts soulève de l'intérêt au Canada à tous les échelons, y compris chez le gouvernement, les groupes de protection du consommateur, les médias et les consommateurs.

Pour ce qui est du fonctionnement des caisses de crédit, Alternia veut veiller à ce que les coûts soient établis en tenant compte du loyer de l'argent, des coûts d'administration et de la valeur ajoutée. Nous avons alors la structure de fixation des prix.

En ce qui concerne les questions de responsabilité sociale, il s'agit d'un prolongement aux prêts courants offerts aux Canadiens qui n'ont peut-être pas de comptes d'épargne pour les temps difficiles; qui ont quand même d'autres ressources, mais n'ont pas accès à des fonds dans l'immédiat. Si ces particuliers viennent nous voir et demandent 500 \$, nous n'avons pas de mécanisme en place pour l'instant pour répondre à leurs besoins. Nous nous penchons sur la question pour voir à ces besoins. Comme M. Ayoub l'a signalé, nous avons cerné les besoins tant



believe it is very important that we respond to our members and eventually to new members with this type of program.

**Senator Moore:** I am interested in following up on some of Senator Eyton's questions with regard to membership. You said any resident of Ontario can participate. Is that policy, part of your memorandum or legislation? What restricts it to Ontario?

**Mr. Ayoub:** It is in our policy today. It is open to any resident of Ontario. Of course, as you are aware, credit unions are provincially regulated, so we are limited to residents of Ontario.

**Senator Moore:** You mentioned you had 100,000 members or thereabouts in Ottawa. You also mentioned members in Toronto and that you have 24 branches. What is your total membership and how many of those are in Toronto?

**Mr. Ayoub:** Our total membership is 150,000 members, split two thirds, one third.

**Senator Moore:** Is that 50,000 members in Toronto?

**Mr. Ayoub:** Yes, approximately that amount.

**Senator Moore:** You mentioned other branches, but your total is 150,000 members.

**Mr. Ayoub:** Yes. We do have branches in Pembroke, North Bay and Kingston.

**Senator Moore:** To participate in any of the current loan programs or your proposed convenience loan project, you must be a member.

**Mr. Ayoub:** You must be a member, yes, of a credit union.

**The Chairman:** Thank you so much for your evidence. We will continue our evidence today. We will have another day of evidence after our break, in several weeks. This would allow you two weeks to give us your views of this bill in writing, if you do not mind. If we have any questions, our staff will be in touch with you. We very much welcome the work that you are doing. We believe you are trying to move in a responsible way to deal with this gap in services that people obviously need.

We are very mindful of the studies that you have referenced, one by Environics Research Group Limited, a very reputable research group. Their study in 2006 found that 10 per cent of the Canadian population would experience financial hardship if their paycheque was delayed for just two days, which is obviously one of the sources of the problem in terms of providing this need.

des particuliers qui travaillent que de ceux qui reçoivent un chèque de pension tous les mois. Nous croyons qu'il est très important de répondre à nos membres et plus tard à de nouveaux membres en instaurant ce type de programme.

**Le sénateur Moore :** J'aimerais donner suite à quelques-unes des questions posées par le sénateur Eyton concernant l'adhésion. Vous avez dit que tout résident de l'Ontario peut participer. Cette politique est-elle comprise dans votre acte constitutif ou dans la loi? Pourquoi l'adhésion se limite-t-elle à l'Ontario?

**M. Ayoub :** C'est notre politique à l'heure actuelle. Tous les résidents de l'Ontario sont admissibles. Bien entendu, comme vous le savez, les caisses de crédit sont réglementées par les provinces, c'est pourquoi nous sommes limités aux résidents de l'Ontario.

**Le sénateur Moore :** Vous avez mentionné que vous comptez près de 100 000 membres à Ottawa. Vous avez également signalé que vous aviez des membres à Toronto et 24 succursales. Combien comptez-vous de membres au total et combien d'entre eux sont à Toronto?

**M. Ayoub :** Nous avons en tout 150 000 membres, dont les deux tiers sont à Ottawa.

**Le sénateur Moore :** Vous avez donc 50 000 membres à Toronto?

**M. Ayoub :** Oui, à peu près.

**Le sénateur Moore :** Vous avez mentionné d'autres succursales, mais vous avez en tout 150 000 membres.

**M. Ayoub :** C'est exact. Nous avons des succursales à Pembroke, à North Bay et à Kingston.

**Le sénateur Moore :** Pour participer à l'un de vos programmes de prêts actuels ou à votre projet de prêts de dépannage, il faut être membre.

**M. Ayoub :** Oui, il faut être membre d'une caisse de crédit.

**Le président :** Je vous remercie infiniment pour votre témoignage. Nous allons poursuivre avec les témoignages d'aujourd'hui. Nous entendrons d'autres témoins après notre période de congé dans quelques semaines. Cela vous laisserait deux semaines pour nous remettre par écrit vos observations sur le projet de loi, si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Si nous avons des questions, notre personnel communiquera avec vous. Nous sommes très satisfaits du travail que vous faites. Nous croyons que vous tentez de pallier de façon responsable une lacune dans les services dont la population a manifestement besoin.

Nous sommes très au fait des études auxquelles vous avez fait référence, dont une qui a été menée par Environics Research Group Limited, un groupe de recherche digne de confiance. L'étude qu'il a réalisée en 2006 a révélé que 10 p. 100 des Canadiens éprouveraient des difficultés financières si leur chèque de paie était retardé de deux jours seulement, ce qui est évidemment l'une des sources du problème relativement à la satisfaction de ce besoin.

You then go on to say, and this is back to Senator Goldstein's point, a study done in August 2006, prepared by Strategic Solutions Group — of which we know to be a very established and responsible group — showed that 8.1 per cent of the Canadian population is in a cluster identified as living from paycheque to paycheque.

These are devastating numbers, and signify a gap in our economy that we have to serve in a responsible way. We are wrestling with this to see how to solve this problem in a responsible way. I assure you our committee and staff will be looking at everything you have to say. We thank you very much for your leadership in preparing these models. You are trying to address a gap in our economy to deal with people who are struggling from paycheque to paycheque. We are trying to come up with a solution that will solve that problem as well. I ask the next witnesses to appear immediately.

We continue our investigation of Bill S-26, which deals with the criminal interest rates. Welcome Mr. Keyes and Mr. Bishop, two representatives from the Canadian Payday Loan Association (CPLA). I particularly want to welcome an old friend and colleague, Mr. Keyes, a long-standing member, long-time friend and brilliant leader in Parliament when he was here and now, obviously, taking on leadership in the private sector.

I want to apologize for the delay in your evidence. You will understand we are pressed for time. I hope your opening comments can be very brief to allow the senators ample time to probe this question.

**Stan Keyes, President, Canadian Payday Loan Association (CPLA):** Thank you for providing the Canadian Payday Loan Association with an opportunity to present its views on Bill C-26.

I am Stan Keyes, President of the Canadian Payday Loan Association, CPLA. Joining me is Mr. Norm Bishop, who is secretary for the association and has appeared before this august committee on two previous occasions.

The CPLA represents 24 individual companies offering payday loans across Canada. It is important to note that each of these companies is led by entrepreneurial business people — all competitors — all companies that have come together to share a common interest in regulating the payday loan industry. Together, we called for regulation.

While we represent two of the biggest companies in the industry — Money Mart and Cash Money — we also represent 22 of the smallest companies in the industry. We adhere to the code of best business practices and submit ourselves to mystery shopping and oversight by an independent ethics and integrity commissioner, who has the authority to hand out fines of up to \$30,000 per infraction of our code. We take regulation seriously.

Vous avez ensuite ajouté, et je reviens à l'argument du sénateur Goldstein, qu'une étude réalisée en août 2006 par le Strategic Solutions Group — un groupe bien établi et très consciencieux — a montré que 8,1 p. 100 de la population canadienne vit d'une paie à l'autre.

Ces chiffres sont accablants et témoignent d'une lacune dans notre économie que nous devons combler de façon responsable. Nous nous attaquons à la question pour trouver un moyen de régler le problème de façon responsable. Je vous assure que notre comité et notre personnel se pencheront sur tout ce que vous avez à dire. Nous vous remercions beaucoup du sens de l'initiative dont vous avez fait preuve en préparant ces modèles. Vous essayez de combler un vide dans notre économie pour venir en aide aux gens qui ont peine à joindre les deux bouts entre deux chèques de paie. Nous essayons aussi de trouver une solution qui règlera le problème. Je demande aux prochains témoins à comparaître immédiatement.

Nous continuons notre étude du projet de loi C-26, qui porte sur les taux d'intérêt criminels. Nous souhaitons la bienvenue à M. Keyes et à M. Bishop, deux représentants de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS). J'aimerais accueillir plus particulièrement un vieil ami et collègue, M. Keyes, un membre et un ami de longue date, un brillant chef de file au Parlement quand il y siégeait et qui, maintenant, assure un rôle de dirigeant dans le secteur privé.

Je m'excuse du retard pour votre témoignage. Vous comprendrez que nous manquons de temps. J'espère que votre déclaration liminaire sera très brève pour laisser amplement de temps aux sénateurs de vous interroger sur cette question.

**Stan Keyes, président, Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS):** Je vous remercie de donner l'occasion à l'Association canadienne des prêteurs sur salaire d'exprimer son opinion sur le projet de loi C-26.

Je suis Stan Keyes, président de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS). M. Norm Bishop m'accompagne aujourd'hui. Il est le secrétaire général de l'Association et a déjà témoigné deux fois devant cet auguste comité.

L'ACPS représente 24 compagnies de prêts sur salaire de partout au Canada. Il convient de signaler qu'elles sont dirigées par des entrepreneurs — tous des concurrents — et qu'elles se sont toutes réunies dans l'intérêt commun de réglementer l'industrie des prêts sur salaire. Ensemble, nous réclamons une réglementation.

Non seulement nous représentons les deux plus grandes sociétés — Money Mart et Cash Money — mais aussi 22 des plus petites compagnies de l'industrie. Nous adhérons au Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion et nous nous soumettons à des évaluations mystère et à une surveillance menées par un commissaire à l'éthique et à l'intégrité indépendant, qui a le pouvoir d'imposer des amendes pouvant aller jusqu'à 30 000 \$ par infraction au code. Nous prenons la réglementation au sérieux.

This industry serves up to 2 million people a year, almost 2 million Canadians who require access to short-term, small-sum loans. Provinces want to regulate these services as they do with many other financial products. The CPLA fully supports Bill C-26, as written, without amendment.

Following up on the eloquent explanation given by you, Mr. Chairman, Bill C-26 gives authority to the provinces to regulate the industry, if they so choose. Equally important, Bill C-26 does not require any province to change the status quo. A province, such as Quebec, that does not allow payday lending will be able to continue with its policies completely unaffected by Bill C-26.

The real effect and impact, however, will be for the rest of the provinces that have indicated their desire to regulate this industry. The provinces of Manitoba and Nova Scotia have already passed legislation and are ready to launch public hearings into setting rates as soon as Bill C-26 is passed. In addition, the provinces of British Columbia, Saskatchewan and Ontario are all preparing to move forward this spring, with the provinces of Alberta and New Brunswick eyeing this fall.

This is an important issue for the provinces, one on which they, and Industry Canada, have been holding consultations for over six years.

There are three important parts to this legislation. First is the carve-out I just spoke about, allowing the provinces, who wish to do so, to regulate the payday loan industry. A direct answer to Senator Angus's earlier question of yesterday, if Bill C-26 does not pass, section 347 of the Criminal Code remains the law of the land. Provinces that do not want to regulate with de facto remain subject to section 347.

The second important piece of this bill is the requirement for any province that wants to regulate to demonstrate legislative measures to protect consumers; this is key. This will ensure the rules around payday loans are described in detail — in law — with a framework to endorse them and enforce them. This will likely include a ban on rollovers and other harmful practices that the CPLA and all its members banned more than two years ago.

The third critical piece of this bill is the requirement for provinces to set a maximum cap on fees that can be charged by payday lenders. This is critically important to consumer protection.

Once Bill C-26 becomes law, those provinces that wish to regulate the industry will begin a thorough and thoughtful process to set regulations and fix maximum fees. They will take input from stakeholders, including industry, consumer advocates and experts — including economists — to determine the right consumer protection measures for their province.

Cette industrie sert jusqu'à deux millions de personnes par année, ce qui veut dire que près de deux millions de Canadiens ont besoin de petits prêts à court terme. Les provinces veulent réglementer ces services comme elles le font avec de nombreux autres produits financiers. L'ACPS appuie entièrement le projet de loi C-26, dans sa forme actuelle, sans amendement.

Pour donner suite à votre éloquente explication, monsieur le président, le projet de loi C-26 habilite les provinces à réglementer l'industrie, si elles le veulent. Fait également important, le projet de loi C-26 n'oblige aucune des provinces à changer le statu quo. Une province comme le Québec, qui n'autorise pas le prêt sur salaire, pourra maintenir ses politiques car elles ne seront absolument pas touchées par le projet de loi C-26.

Il aura toutefois des répercussions réelles sur le reste des provinces qui ont exprimé la volonté de réglementer cette industrie. Les provinces du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse ont déjà légiféré en ce sens et sont prêtes à tenir des audiences publiques pour fixer des taux dès que le projet de loi C-26 sera adopté. Par ailleurs, les provinces de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario se préparent actuellement en vue d'aller de l'avant avec le projet de loi au printemps, tandis que les provinces de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick visent l'automne.

C'est un dossier important pour les provinces sur lequel elles tiennent des consultations, en collaboration avec Industrie Canada, depuis plus de six ans.

Cette mesure législative comporte trois parties essentielles. Tout d'abord, la clause spéciale dont je viens de parler, qui permet aux provinces qui le désirent de réglementer l'industrie des prêts sur salaire. Pour répondre directement à la question que le sénateur Angus a posée hier, si le projet de loi C-26 n'est pas adopté, l'article 347 du Code criminel reste la loi au pays. Les provinces qui ne veulent pas réglementer de facto demeurent assujetties à l'article 347.

Ensuite, le projet de loi est l'obligation pour toute province qui veut réglementer de mettre en évidence des mesures législatives pour protéger les consommateurs; c'est un élément clé. De cette manière, on s'assure que les règles concernant les prêts sur salaire soient décrites en détail — selon les règles du droit — et qu'il y ait un cadre pour les adopter et les appliquer. Cette partie comportera probablement une interdiction de chevauchement des prêts et d'autres pratiques préjudiciables que l'ACPS et tous ses membres ont proscrit il y a plus de deux ans.

Enfin, le troisième élément indispensable du projet de loi est que les provinces sont tenues de fixer un plafond aux frais que peuvent imposer les prêteurs sur salaire. Cette obligation est d'importance vitale en matière de protection du consommateur.

Quand le projet de loi C-26 deviendra loi, les provinces qui veulent réglementer l'industrie entameront un processus rigoureux et réfléchi pour établir des règlements et fixer des frais maximums. Elles tiendront compte de l'avis d'intervenants, y compris de représentants de l'industrie, de défenseurs des consommateurs et d'experts — notamment des économistes — pour déterminer les mesures de protection du consommateur qui conviennent à leur province.



Provinces, such as Manitoba and Nova Scotia, have already announced that public hearings will be held, bringing together industry experts and new studies that will assist in setting a maximum rate high enough to ensure true competition in the market place while still ensuring that consumers are being protected.

I want to take a moment to directly address the concerns being raised by your next witness, Rentcash Inc. Rentcash Inc. has raised an issue of competition, suggesting that provinces do not understand the industry and could accidentally create monopolies and put companies out of business.

The CPLA is made up of 24 companies. I have talked to the owners of each and every one of them. They all support regulation, and they believe they will be able to stay competitive with price caps and regulation. Twenty-two of the companies are the smallest in the industry. They run anywhere from one to 15 stores each. If these small companies believe they can compete with rate caps, surely the largest companies in the industry with the largest economies of scale can compete too. They might make less profit, but they can still viably operate.

Here is the reality. We have a totally free competition today without any rate caps at all. What does the market look like? Most payday lenders charge a dollar figure between the high teens and the low- to mid-\$20s for a \$100 loan all in, all charges. Rentcash charges around \$50 for the same loan. I have provided the clerk with copies of loan agreements, if you want to compare them.

The facts are these: Most companies charge the going rate of \$35 if you bounce a cheque; Rentcash charges \$125. Rentcash forces you to sign a document waiving your right to include your loan if you declare bankruptcy. They make you sign a document that gives Rentcash the right to seize your property, including your car, if you do not pay back your loan on time. They make you sign a document that gives them the right to call your employer and demand money if you miss your payment. These are exactly the kinds of practices the provinces want to stop.

I have provided a transcript of an investigative report by City TV in Alberta that found Money Mart charged \$17 for a loan of \$100, Cash Money charged \$20 — both members of the CPLA — and Rentcash charged \$52 to borrow \$100. That is free market competition today without rate caps.

I raise this issue so that honourable senators are not misled by false and well-articulated arguments to protect market competition. The amendment they will propose to you would remove the requirement that provinces must set a cap on fees.

Certaines provinces, comme le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, ont déjà annoncé qu'elles tiendront des audiences publiques, qui réuniront des experts et présenteront de nouvelles études pour aider à fixer un taux maximal assez élevé pour assurer une véritable concurrence sur le marché tout en veillant à ce que les consommateurs soient protégés.

Je voudrais prendre quelques instants pour répondre directement aux préoccupations soulevées par votre prochain témoin, Rentcash Inc. L'entreprise Rentcash Inc. a évoqué une question concernant la concurrence, qui laisse entendre que les provinces ne comprennent pas l'industrie et pourraient involontairement créer des monopoles et acculer des entreprises à la faillite.

L'ACPS se compose de 24 compagnies. J'ai parlé aux propriétaires de chacune d'elles. Ils sont tous en faveur de la réglementation et estiment qu'ils pourront demeurer concurrentiels malgré un plafonnement des frais et une réglementation. Vingt-deux des compagnies sont les plus petites dans l'industrie. Elles dirigent de une à 15 succursales chacune. Si ces petites entreprises croient qu'elles peuvent être concurrentielles malgré un plafonnement des taux, alors les plus grandes entreprises de l'industrie ayant les économies d'échelle les plus élevées peuvent assurément l'être elles aussi. Elles réaliseront peut-être moins de profit, mais elles seront quand même viables.

La réalité est la suivante. Nous avons une concurrence absolument libre à l'heure actuelle sans aucun plafonnement des taux. À quoi le marché ressemble-t-il? La plupart des prêteurs sur salaire demandent un montant de 15 à 25 \$ pour un prêt de 100 \$, tous frais perçus. Rentcash Inc. demande environ 50 \$ pour le même prêt. J'ai remis à la greffière des exemplaires de contrats de prêt, si vous voulez les comparer.

Voici les faits : La plupart des compagnies demandent le taux courant de 35 \$ si vous faites un chèque sans provision alors que Rentcash réclame 125 \$. Rentcash vous oblige à signer un document dans lequel vous renoncez à votre droit d'inclure votre prêt si vous déclarez faillite. Ils vous font signer un document qui autorise Rentcash à saisir vos biens, y compris votre voiture, si vous ne remboursez pas votre prêt dans les délais. Ils vous font signer un document qui leur donne le droit de communiquer avec votre employeur et de lui réclamer de l'argent si vous avez omis un paiement. C'est exactement ce genre de pratiques que les provinces veulent faire cesser.

Je vous ai remis la transcription d'une enquête-reportage réalisée par CityTV en Alberta qui a découvert que Money Mart demandait 17 \$ pour un prêt de 100 \$ alors que Cash Money réclamaient 20 \$ — deux compagnies membres de l'ACPS — et que Rentcash exigeait 52 \$ pour un emprunt de 100 \$. Voilà ce que donne actuellement une libre concurrence sans plafonnement des taux.

J'invoque ce problème afin que vous, honorables sénateurs, ne soyez pas induits en erreur par de faux arguments bien présentés pour protéger la concurrence sur le marché. L'amendement qu'ils vous proposeront supprimerait l'obligation des provinces de fixer

We need a cap on fees, not to distort the industry and not to kill competition; the cap must be high enough to allow real competition.

Rentcash is not worried about market competition or monopolies. They are worried about rate caps that prohibit \$30, \$40 or \$50 for a loan. It is profit instead of consumer protection. When the rest of the industry charges in the high teens and the low- to mid-\$20s, I say we must protect consumers from companies that will gouge them with high fees. That is the whole point of regulating the industry, to protect the consumer.

The CPLA believes that consumers are best served by a competitive market that allows for free market competition. We believe the provinces understand the principles of competition. Provinces do not want a monopoly, but they do not want their customers getting gouged, either. They understand the political and public policy realities surrounding the rate.

I will quote from a consultation document that the Province of Ontario shared with us two weeks ago. They say their objective in regulating the industry is to:

... design a regulatory approach that achieves a balance between protecting vulnerable consumers and maintaining an environment that permits responsible business operators to thrive.

They get it. Honourable senators, all the provinces get it.

The final issue I would like to raise today is the matter of Senator Plamondon's former bill, known as Bill S-19. We agree that a debate on the maximum interest rate in Canada and its effects on all consumer institutions, including banks, trust companies and consumer lenders, such as The Brick or Future Shop, should be considered, but it should be considered separately from Bill C-26.

The objectives of Bill S-19 are fundamentally different from what Bill C-26 allows for today. Bill C-26 specifically deals with the payday loan industry, while Bill S-19 would have affected every consumer lender in the country.

Bill C-26 allows for immediate action and consumer protection by provinces, while the principles of Bill S-19 would require several months, even years, of further interventions and debate. Bill C-26 is well known by the provinces, and almost all provinces are already moving to implement it. It has been gaining public support by most provinces. The bill, when passed, could mean real consumer protection within 90 days in some provinces. This is real, this is immediate, and it

un plafond sur les frais. Nous avons besoin d'un plafonnement, pas pour dénaturer l'industrie ni tuer la concurrence car ce plafond doit être suffisamment élevé pour permettre une concurrence réelle.

Rentcash ne craint pas la concurrence sur le marché ni les monopoles. Elle est préoccupée par les plafonds interdisant de demander 30, 40 ou 50 \$ pour un prêt. Le profit prévaut sur la protection du consommateur. Puisque le reste de l'industrie demande de 15 à 25 \$, je soutiens que nous devons protéger les consommateurs des sociétés qui les arnaqueront en leur imposant des frais élevés. La raison d'être d'une réglementation de l'industrie est justement de protéger le consommateur.

L'ACPS croit que les consommateurs sont mieux servis par un marché concurrentiel qui laisse place à une libre concurrence. Nous estimons que les provinces comprennent les principes de la concurrence. Les provinces ne veulent pas d'un monopole, mais ne veulent pas non plus que leurs consommateurs se fassent escroquer. Elles sont conscientes des réalités politiques et des politiques publiques entourant les taux.

Je vais citer un passage tiré d'un document de consultation de la province de l'Ontario qui nous a été remis il y a deux semaines. Ils déclarent que leur objectif pour réglementer l'industrie est le suivant :

[...] concevoir une démarche en matière de réglementation qui assure un juste équilibre entre la protection des consommateurs vulnérables et le maintien d'un milieu qui permet aux exploitants d'entreprises responsables de prospérer.

Ils ont compris, honorables sénateurs. Toutes les provinces ont compris.

Le dernier point que j'aimerais aborder aujourd'hui est l'ancien projet de loi du sénateur Plamondon, connu sous le nom de projet de loi S-19. Nous convenons qu'un débat sur le taux d'intérêt maximal au Canada et ses effets sur tous les organismes de crédit à la consommation, y compris les banques, les sociétés de fiducie et les entreprises qui octroient des prêts à la consommation telles que The Brick et Future Shop, doit être envisagé, mais distinctement du projet de loi C-26.

Les objectifs du projet de loi S-19 diffèrent fondamentalement de ceux du projet de loi C-26 à l'heure actuelle. Le projet de loi C-26 porte particulièrement sur l'industrie des prêts sur salaire tandis que le projet de loi S-19 aurait eu une incidence sur toutes les sociétés de crédit à la consommation au pays.

Le projet de loi C-26 prévoit la prise de mesures immédiates et la protection du consommateur par les provinces, alors que les principes du projet de loi S-19 demanderaient plusieurs mois, voire même des années, avant qu'il n'y ait d'autres interventions et débats à ce sujet. Le projet de loi C-26 est bien connu des provinces, qui s'apprennent d'ailleurs presque toutes à le mettre en œuvre. Il gagne la faveur du public dans la plupart des provinces. Une fois adopté, le projet de loi pourrait assurer une protection

effectively addresses the issues around regulating the payday loan industry.

The principles of Bill S-19 will require more study to assess their full impact. For instance, in some cases, entire lending instruments such as bridge financing from banks and credit unions would have to be completely overhauled.

I ask you, honourable senators, to recognize the simplicity and importance of Bill C-26. It has received support of Liberals, Conservatives and New Democrats in the House of Commons. It has the support of almost every province in the country; and those who do not support it are not required to implement it.

This is a fundamental and important piece of consumer protection legislation, and I ask honourable senators to endorse it. Thank you again for the opportunity to appear before you on this important piece of legislation. I look forward to responding to all and any questions.

**The Chairman:** Yesterday you heard my questions and Senator Angus's question of the government witnesses with respect to the position of Ontario — the province where you reside and that I represent.

You heard evidence that the Province of Ontario had a concern about this particular bill. They chose a different method. Do you have any insight on where the Province of Ontario stands with respect to the underlying policy of this bill, to which they appear to object?

**Mr. Keyes:** Yes, we do. We met a couple of weeks ago with representatives of the Ontario government. Mr. Bishop and I also met with the Minister of Government Services about a month ago. We have been in constant touch with them. Perhaps Mr. Bishop can fill in some detail on exactly what was discussed when we were with the Assistant Deputy Minister of Ontario.

Most definitely, their position that this is in federal government hands and they should be the ones to regulate —

**The Chairman:** That was not the evidence, Mr. Keyes. According to Mr. Jenkins, whom we heard yesterday, the last word he heard was the statement that the Province of Ontario wished that the federal government would regulate the cost of lending for these loans. Has there been any change in their attitude, based on what you have gathered, or is it still the same?

**Norm Bishop, Corporate Secretary, Canadian Payday Loan Association (CPLA):** I would go back to Senator Angus's remarks about druthers. When we spoke to them two weeks ago, they indicated to us that, in the event Bill C-26 passed, they would

véritable aux consommateurs dans les 90 jours suivant son entrée en vigueur dans certaines provinces. C'est une mesure réelle et immédiate qui s'attaque efficacement aux problèmes touchant l'industrie des prêts sur salaire.

Les principes du projet de loi S-19 devront être étudiés davantage pour évaluer toute leur incidence. Par exemple, dans certains cas, des instruments de prêt comme le financement provisoire des banques et des caisses de crédit devraient être complètement révisés.

Je vous demande, honorables sénateurs, de reconnaître la simplicité et l'importance du projet de loi C-26. Il a reçu le soutien des libéraux, des conservateurs et des néo-démocrates à la Chambre des communes. Presque toutes les provinces du pays l'appuient et celles qui ne le préconisent pas ne sont pas tenues de l'appliquer.

C'est une composante fondamentale et importante des mesures législatives relatives à la protection du consommateur, et je vous demande, honorables sénateurs, de l'appuyer. Je vous remercie encore une fois de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant vous sur cette mesure législative de premier plan. Il me tarde de répondre à vos questions.

**Le président :** Hier, vous avez entendu mes questions et la question du sénateur Angus que nous avons posées aux témoins du gouvernement concernant la position de l'Ontario, la province où vous résidez et que je représente.

Vous avez entendu des témoignages où les représentants de la province de l'Ontario se sont dits préoccupés par ce projet de loi en particulier. Ils ont opté pour une méthode différente. Avez-vous une idée de la position de la province de l'Ontario concernant la politique sous-jacente au projet de loi, auquel elle semble s'opposer?

**M. Keyes :** Oui, nous connaissons sa position. Il y a quelques semaines, nous avons rencontré des représentants du gouvernement de l'Ontario. Il y a environ un mois, M. Bishop et moi-même nous sommes également entretenus avec le ministre des Services gouvernementaux. Nous sommes constamment en rapport avec eux. M. Bishop pourrait donner quelques précisions sur les points dont nous avons discutés exactement lors de notre rencontre avec le sous-ministre adjoint de l'Ontario.

Chose certaine, ils estiment que même si ce dossier est entre les mains du gouvernement fédéral, ce sont les provinces qui devraient régler le dossier...

**Le président :** Ce n'est pas ce qui a été dit, monsieur Keyes. Selon M. Jenkins, qui a témoigné hier, ce qu'il a entendu en dernier est que la province de l'Ontario souhaite que le gouvernement fédéral réglemente les frais imposés sur ces prêts. Avez-vous remarqué un changement d'attitude, d'après les données que vous avez recueillies, ou l'attitude est-elle toujours la même?

**Norm Bishop, secrétaire général, Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS) :** Je reviens sur les propos du sénateur Angus concernant ceux qui voudraient avoir le choix. Quand nous avons parlé aux représentants il y a deux semaines, ils



probably start stakeholder consultations with industry and consumer advocates as early as this spring on how the regulate the industry and move forward to address what happens under Bill C-26.

They were also actively drafting regulations. They are indicating that they are starting immediately on disclosure of cost of borrowing for the payday loan industry, specifically. They are talking about putting a two-and-a-half foot by two-foot poster in the lobby of every payday lender, so it states clearly the cost of borrowing in dollars per hundred, with all amounts in. Therefore, a consumer can go in and see the information on the wall.

They are also talking about having a standard form of disclosure box on the top of contracts. I believe this all indicates that the Province of Ontario is aware this bill will come through and are looking forward to adopting regulation.

**Senator Angus:** Mr. Keyes, welcome back to Ottawa. It is good to see you. You have a long record of public service, and I thought your testimony was very clear.

The chairman has covered the Ontario situation. I believe you know we were concerned yesterday that the largest province in the country, which has a major number of people in this business, would not be a player. You are assuring us that, based on firsthand knowledge, they will indeed be a player if this bill becomes the law of the land.

**Mr. Keyes:** That is correct.

**Senator Angus:** I have two other questions. First, my understanding is that your association represents 23 companies, but less than 50 per cent of the people in the business.

**Mr. Keyes:** It is 40 per cent.

**Senator Angus:** Yes, and I am not sure why. You have been very clear in what you say; you have strong views that are articulately presented; and you have even singled out one of the companies that used to be in the business — a member of your association who is no longer a member. You have been quite harsh with them in terms of what you have told us — that is Rentcash. Could you elaborate?

There is clearly not unanimity in the business among the players. Am I right?

**Mr. Keyes:** You are absolutely correct. I harken back to when I was approached to take the job as President of the Canadian Payday Loan Association. At first, I was reticent about the idea. It is mired in this perception; it has people thinking that they are just a bunch of loan sharks, who are legally on the street.

nous ont signalé que, si le projet de loi C-26 était adopté, ils entameraient probablement des consultations avec des intervenants de l'industrie et des défenseurs des consommateurs dès ce printemps sur la façon de réglementer l'industrie et les mesures à prendre aux termes du projet de loi C-26.

Ils travaillaient aussi activement à la rédaction de règlements. Ils font savoir qu'ils commencent dès maintenant à divulguer des coûts d'emprunt pour l'industrie des prêts sur salaire en particulier. Ils parlent de placer une affiche de deux pieds et demi sur deux pieds dans le hall d'entrée de chaque prêteur sur salaire qui mettrait clairement en évidence le coût d'emprunt en dollars par prêt de 100 \$, tous frais compris. Par conséquent, un consommateur peut voir l'information affichée au mur lorsqu'il entre.

Ils discutent également d'inclure un encadré type de divulgation de renseignements en haut des contrats. Tout porte à croire que la province de l'Ontario est consciente que ce projet de loi sera adopté et attend avec impatience d'adopter la réglementation.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Keyes, c'est avec plaisir que nous vous accueillons de nouveau à Ottawa. C'est bon de vous revoir. Vous avez de longs états de service dans la fonction publique, et j'ai trouvé que votre témoignage était très clair.

Le président a couvert la situation en Ontario. Je pense que vous savez que nous étions préoccupés hier que la province la plus importante au pays, qui compte de très nombreux intervenants dans ce secteur, se retirerait de l'initiative. Par expérience personnelle, vous nous assurez que la province interviendra effectivement si ce projet de loi entre en vigueur.

**M. Keyes :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** J'ai deux autres questions à vous poser. Tout d'abord, je crois comprendre que votre association représente 23 compagnies, mais moins de 50 p. 100 des gens de l'industrie.

**M. Keyes :** Nous représentons 40 p. 100.

**Le sénateur Angus :** D'accord, mais je ne comprends pas trop pourquoi. Vous avez été très clair dans vos propos, avez des opinions bien arrêtées que vous avez présentées de façon éloquente et avez même montré du doigt l'une des compagnies qui étaient autrefois dans le secteur — un membre de votre association qui n'en fait plus partie à l'heure actuelle. Vous avez utilisé des propos assez durs à l'égard de cette compagnie, Rentcash. Pourriez-vous préciser?

De toute évidence, la question ne fait pas l'unanimité parmi les intervenants de l'industrie. Ai-je raison?

**M. Keyes :** Vous avez tout à fait raison. Cela me rappelle l'époque où j'ai été pressenti pour combler le poste de président de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire. Au début, j'étais réticent. Nous sommes aux prises avec une idée préconçue de l'industrie; les gens croient qu'ils sont juste une bande d'usuriers qui pratiquent en toute légitimité.

It was not until I did my homework on the issue that I quickly learned that there are those respected and responsible lenders, who are part of the Canadian Payday Loan Association — 24 and growing in membership, with more membership applications by lenders asking to become members of our association.

It is these respected and responsible lenders who say there should be rules. We have a code of best business practices, they should be followed. If we break any of those codes, we have an independent ethics and integrity commissioner, who goes out and mystery shops twice a year at about 15 per cent of our membership to ensure there is compliance to that code of best business practices. If they do not act properly or are found to not be following our code, there is a procedure that the ethics and integrity commissioner follows. It can result in fines of up to \$30,000 or expulsion from the Canadian Payday Loan Association. That 40 per cent of the industry must follow the code.

As for the other 60 per cent of the industry, I am not saying they all do not follow the code. Many of them may choose not to join an association. They prefer to act on their own, have their own company, do their business and do it well. Many of these businesses are located in rural areas of many provinces in this country where, quite frankly, paying a membership fee or not paying a membership fee makes a difference in their bottom line and their income. They do act properly.

Then there are those out there that have caused this industry to literally be mired in this perception that all payday loan operators and companies are bad, that they are gouging the consumer, which could not be further from the case. That is why I took the job. I feel there is a challenge here to demonstrate that it is the industry itself that is asking to be regulated.

Each person I called in our association said to me, "Please tell them that we are prepared to take a rate cap. We will operate within that rate cap." We even put out a press release not long ago with a fee of \$20 on \$100; interest, administrative, capital — all costs combined. In Ontario, they said it will go in the window, so people can see how much it will cost to borrow \$100.

**Senator Angus:** If I were to ask what your association would recommend, because Bill C-26 requires that there be a cap stipulated in the provincial legislation enacted pursuant to this enabling legislation, what would you recommend is a fair, reasonable and appropriate cap in today's world?

**Mr. Keyes:** The membership of the association — all the company owners — came together a couple of months ago in Toronto. When I joined this association, they told me I would never get unanimity from the companies on what the rate should be to lend \$100. They range anywhere from \$17 and change to a

Ce n'est qu'après m'être renseigné sur la question que j'ai vite appris qu'il existe des prêteurs respectés et responsables qui font partie de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire — 24 pour l'instant mais ce nombre va augmenter, puisque de plus en plus de prêteurs soumettent des demandes d'adhésion.

Ce sont ces prêteurs respectés et responsables qui soutiennent que des règles devraient être établies. Nous avons un Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion qu'ils doivent respecter. Si nous n'adhérons pas à l'une ou l'autre des clauses du code, nous avons un commissaire à l'éthique et à l'intégrité indépendant, qui arrive à l'improviste deux fois l'an chez environ 15 p. 100 de nos membres pour veiller à ce qu'ils respectent le Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion. S'ils n'agissent pas comme il se doit ou dérogent au code, le commissaire à l'éthique et à l'intégrité suit une procédure établie. Le non-respect du code est passible d'amendes pouvant aller jusqu'à 30 000 \$ ou à l'expulsion de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire. Ces 40 p. 100 des compagnies de l'industrie doivent se conformer au code.

Pour ce qui est des 60 p. 100 restants, je ne dis pas que ces compagnies n'adhèrent pas toutes au code. Nombre d'entre elles choisissent de ne pas se joindre à une association. Elles préfèrent agir de leur propre chef, avoir leur propre entreprise, mener leurs affaires et bien le faire. Un grand nombre de ces entreprises sont situées dans des secteurs ruraux de nombreuses provinces au pays où, pour tout dire, payer une cotisation ou non a une incidence sur leur bénéfice net et leur revenu. Elles agissent effectivement de façon convenable.

Puis, il y a les compagnies qui sont littéralement la cause de cette idée préconçue de l'industrie selon laquelle tous les prêteurs sur salaire sont mauvais, qu'ils arnaquent le consommateur, et rien ne saurait être plus loin de la vérité. C'est pourquoi j'ai accepté l'emploi. Je crois que nous sommes confrontés au défi de prouver que c'est l'industrie même qui demande d'être réglementée.

Chaque membre que j'ai convoqué dans notre association m'a dit ce qui suit : « Veuillez leur dire que nous sommes prêts à avoir un plafonnement des taux. Nous le respecterons. » Il n'y a pas si longtemps, nous avons même publié un communiqué de presse annonçant des frais de 20 \$ sur un prêt de 100 \$, ce qui comprend l'intérêt, les coûts administratifs, le capital — tous les coûts combinés. En Ontario, on parle de placer une affiche dans la fenêtre des compagnies pour que les gens sachent ce que leur coûtera un emprunt de 100 \$.

**Le sénateur Angus :** Si je demande ce que votre association recommanderait, compte tenu que le projet de loi C-26 exige qu'un plafonnement soit stipulé dans la loi provinciale adoptée conformément à cette mesure législative habilitante, selon vous, quel plafonnement serait, aujourd'hui, juste, raisonnable et approprié de nos jours?

**M. Keyes :** Les membres de l'association — tous les propriétaires de compagnies — se sont réunis à Toronto il y a quelques mois. Lorsque je suis arrivé au service de cette association, on m'a prévenu que je ne parviendrais jamais à obtenir l'unanimité parmi les compagnies concernant le taux à

maximum of \$26.50. In that range, they have different business models and try to supply 2 million customers out there with short-term loans. They work hard at what they do.

After that one-day meeting, they all came to the same conclusion: We have to get serious about this, and we have to indicate to the provinces that we are credible.

**Senator Angus:** What is the number?

**Mr. Keyes:** An appropriate cap is \$20. To qualify that, if the industry demonstrates to a province that if it was \$21 or \$22, the association will not stand up and say, "You have to stick to \$20, you cannot take \$22." If it can be demonstrated that is what it takes to ensure competition and viability of the industry, but at the same time protect the consumer, then that will be the number. However, it is not a number above \$30.

**Senator Angus:** That is helpful. Now we have heard evidence from many people. You are a very smart man. I have seen you in action before and I respect you. In big organization such as the Royal Bank of Canada, in that ballpark, there are economies of scale, and these big banks can do things cheaper than a small credit union on the corner. In like manner, Money Mart, which is a large American public company — and one of your esteemed members — I am sure, can take advantage of economies of scale much better than a smaller player. Would you agree to that?

**Mr. Keyes:** Absolutely.

**Senator Angus:** Of the 40 per cent of the industry that are in your association, are they big and small alike or are they mainly the size of Money Mart?

**Mr. Keyes:** We have two large companies — Money Mart and Cash Money — and we have 22 of the smallest companies. Many of them are just one-store operations.

**Senator Angus:** The ones that are not members of your association, how many of them were, at one time, members of your association?

**Mr. Keyes:** I can only say from my experience thus far, I know of just one. How many more, Mr. Bishop?

**Mr. Bishop:** I couldn't say. Maybe there are two.

**Senator Angus:** It is not five or 10. Is it Rentcash Inc. and maybe one other?

**Mr. Keyes:** That is correct.

**Senator Angus:** We are concerned, although I do not want to speak for everybody, about the people at Rentcash Inc. — and I am mentioning the name because you did; you singled them out particularly. They came to us earlier in those other hearings that we had in our consumer study, telling us that there is an association, which they are a member of, and that

imposer pour un prêt de 100 \$. Leurs taux oscillent entre 17 \$ et un maximum de 26,50 \$. Dans cette fourchette, les compagnies ont des modèles de gestion différents et essaient d'octroyer des prêts à court terme à deux millions de clients. Elles travaillent fort à ce qu'elles font.

Après une réunion d'une journée, les membres sont arrivés tous à la même conclusion : nous devons nous attaquer sérieusement à ce problème et montrer aux provinces que nous sommes crédibles.

**Le sénateur Angus :** Sur quel chiffre vous êtes-vous entendus?

**M. Keyes :** Un plafond de 20 \$ serait approprié. Je nuance ma pensée en disant que si l'industrie prouve à une province que le taux plafond devrait être de 21 ou de 22 \$, l'association ne va pas s'acharner à dire « Vous devez rester à 20 \$, vous ne pouvez accepter 22 \$ ». Si l'on peut démontrer que c'est le montant qui convient pour préserver la concurrence et la viabilité de l'industrie, tout en protégeant le consommateur, alors ce sera le montant à adopter. Cependant, le taux ne peut dépasser 30 \$.

**Le sénateur Angus :** C'est bien. Nous avons recueilli de nombreux témoignages. Vous êtes un homme très intelligent. Je vous ai vu à l'œuvre et j'ai beaucoup de respect pour vous. Les coûts assumés par les grandes sociétés comme la Banque royale du Canada, qui réalisent des économies d'échelle, sont sans contredit moindres que ceux des petites coopératives de crédit. Prenons l'exemple de Money Mart, une importante société publique américaine — et l'un de vos estimés membres —; je suis certain qu'elle peut tirer davantage profit des économies d'échelle qu'un petit acteur. Ne pensez-vous pas?

**M. Keyes :** Absolument.

**Le sénateur Angus :** Des 40 p. 100 des prêteurs sur salaire qui sont membres de votre association, y en a-t-il des petits et des grands ou sont-ils tous de la même taille que Money Mart?

**M. Keyes :** Nous représentons deux grandes compagnies — Money Mart et Cash Money — et 22 petites. Bon nombre d'entre elles n'ont même pas de succursale.

**Le sénateur Angus :** Parmi celles qui ne sont pas membres de votre association, combien y en a-t-il qui l'ont déjà été par le passé?

**M. Keyes :** D'après mon expérience jusqu'à maintenant, je pourrais en nommer qu'une seule. Y en a-t-il d'autres, monsieur Bishop?

**M. Bishop :** Je ne saurais dire. Peut-être deux.

**Le sénateur Angus :** Il n'y en a donc pas cinq ni dix. Il y aurait donc Rentcash Inc. et peut-être une autre, n'est-ce pas?

**M. Keyes :** C'est exact.

**Le sénateur Angus :** Nous sommes préoccupés, et je ne veux pas parler pour tout le monde, par la société Rentcash Inc. — et je cite son nom parce que vous l'avez déjà fait; vous l'avez visée particulièrement. Des représentants de cette compagnie ont déjà comparu devant nous dans le cadre de notre étude sur la protection des consommateurs et nous ont dit qu'ils étaient



they want regulation; they want Bill C-26. They are here, so they will tell us.

Did they get kicked out? Did they get fined \$30,000? Why are they no longer in your association?

**Mr. Keyes:** I am not in the practice of saying why a member is not in the association.

**Senator Angus:** Did they leave voluntarily?

**Mr. Keyes:** They left on their own accord. They decided not to be a member. It is better left as a question for your next witness than for me to guess.

**Senator Angus:** Mr. Keyes, there is that 60 per cent of the industry that are not members of the association. As you say, they all have their own reasons, and one of the reasons might be the cost. What is the cost of being a member of the association?

**Mr. Keyes:** It is \$1,000 for a year per outlet, paid quarterly.

**Senator Angus:** The issue of competition has been raised, and you have addressed it in your opening remarks. I would like to hear more on that because this law provides for appropriate legislation to be enacted by the provinces as a precondition of these people getting an exemption from the Criminal Code.

Would it be fair to say that an appropriate framework of regulation designed to protect the consumer would provide for some promotion of competition? Putting it the other way, would it inhibit restriction of competition?

**Mr. Keyes:** That is a good question. I have travelled to each of the provinces, B.C., Alberta, Manitoba, Ontario, Nova Scotia, New Brunswick and about to go to Saskatchewan. We are going to New Brunswick again in a week and a half. In each one of these provinces, we met with both the legislative representatives and the public servants — sometimes separately, sometimes in the same room — and, I can assure you, that just as a matter of public policy, just as a matter of pure politics, to be quite blunt, they get it. They understand that in order to ensure consumer protection, they will put the measures in place. Will that also include a rate cap? That is what this legislation says it must do, so the rate cap will be there.

In addition to that, they also understand — and this is where I am encouraged — this must be a viable and competitive industry. Otherwise, if it is not, if that rate is not set at the appropriate level so as to not gouge the consumer but at the same time ensure viability and competitiveness, then we end up with a monopoly.

**Senator Angus:** You might get a raise.

membres d'une association et qu'ils appuyaient le projet de loi C-26. Ils sont encore ici aujourd'hui et pourront nous en parler davantage.

Avez-vous exclu cette société? S'est-elle vu imposer une amende de 30 000 \$? Pourquoi ne fait-elle plus partie de votre association?

**M. Keyes :** Je n'ai pas pour habitude de révéler le motif du départ d'un membre.

**Le sénateur Angus :** Rentcash Inc. a-t-elle volontairement quitté votre association?

**M. Keyes :** Elle est partie de sa propre initiative; elle a tout simplement décidé de ne plus être membre. Votre prochain témoin sera probablement mieux placé que moi pour répondre à cette question.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Keyes, 60 p. 100 des prêteurs sur salaire ne sont pas affiliés à votre association. Comme vous le dites, ils ont leurs raisons, et l'une d'elles pourrait être les frais d'adhésion. Combien cela coûte-t-il pour devenir membre?

**M. Keyes :** C'est 1 000 \$ par année et succursale, payables par versements trimestriels.

**Le sénateur Angus :** On a soulevé la question de la concurrence, et vous en avez parlé dans votre déclaration préliminaire. J'aimerais en savoir plus à ce sujet parce qu'en vertu de ce projet de loi, les provinces doivent faire la preuve de l'existence de mesures législatives appropriées avant qu'on puisse accorder aux prêteurs sur salaire une exemption de l'application d'un article donné du Code criminel.

Serait-il juste de dire qu'un cadre de réglementation destiné à protéger le consommateur favoriserait la concurrence? Autrement dit, empêcherait-il de limiter la concurrence?

**M. Keyes :** C'est une bonne question. Je suis allé dans plusieurs provinces — Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Ontario, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick — et je suis sur le point de me rendre en Saskatchewan. Nous retournons au Nouveau-Brunswick dans une semaine et demie. Dans chacune de ces provinces, nous avons rencontré des élus et des fonctionnaires — ensemble ou séparément — et, pour être franc, que ce soit pour des raisons d'intérêt public ou des motifs purement politiques, je peux vous garantir qu'ils ne resteront pas les bras croisés. Ils sont conscients qu'ils doivent prendre des mesures pour assurer la protection des consommateurs. Fixeront-ils un taux plafond? Chose certaine, ils feront ce que leur dicte le projet de loi.

En outre, ce qui m'encourage, c'est qu'ils comprennent aussi que cette industrie doit être viable et concurrentielle. Autrement, si ce taux est abusif et lèse le consommateur mais, en même temps, maintient la viabilité et la compétitivité de la compagnie, nous nous retrouvons avec un monopole.

**Le sénateur Angus :** Vous pourriez voir une augmentation.

**Senator Moore:** Thank you both for appearing today. I believe that you have partially answered my question. I was interested in your comments on both Manitoba and Nova Scotia, which are the two provinces with legislation drafted and ready to go should this bill become law.

**Mr. Keyes:** Yes.

**Senator Moore:** I am from Nova Scotia, so I would like to ask you about that. When you met with Nova Scotian legislators and public servants, did they ask you for a copy of your CPLA membership rules? What kind of assurances do you give them as to your organization's enforcement of your membership rules?

**Mr. Keyes:** The short answer, Senator Moore, is that we are completely transparent as an association. We have a website, which can be found by a simple search for "CPLA." That will take you directly to the Canadian Payday Loan Association website where our mandate is described, our members are listed and also the name of the ethics and integrity commissioner. It also lists the 18 points of the code of best business practices. It also states, Mr. Chairman, for your interest too, the Environics Research Group study and the Ernst and Young study on pricing and other completed studies. As well, there are excerpts from newspaper articles and media releases. We direct them initially, on the first phone call before we go down, to have a view of our site and, if they have questions, I am available at a moment's notice.

**Senator Eyton:** You referred to "the code of best business practices." Might we have a copy of that? Does it include any limit on the cost of borrowing?

**Mr. Keyes:** Yes, we will provide you with copies. It is also on the website.

**The Chairman:** Yes, it is on the website. Please give us that and any other material related to your ethics and integrity commissioner and how your system works. All of that information is highly relevant to the testimony you have given.

**Mr. Keyes:** In response to the second part of your question, senator, the cost per hundred is determined by each and every company separately. I am the CPLA president and each company determines individually how much they charge.

**Senator Eyton:** You said a \$20 charge per \$100 loan. What is the time period for that?

**Mr. Keyes:** That is in the initial discussions that we have had. We know that the provinces have indicated that whatever they do when it comes to a response to Bill C-26, it will probably be renewed at least every two to three years.

**Le sénateur Moore :** Merci à vous deux d'avoir comparu aujourd'hui. Je crois que vous avez en partie répondu à ma question. J'ai été intéressé par vos propos sur le Manitoba et la Nouvelle-Écosse car ce sont deux provinces ayant adopté une mesure législative qui sera exécutoire aussitôt que ce projet de loi prendra effet.

**M. Keyes :** Oui.

**Le sénateur Moore :** Comme je viens de Nouvelle-Écosse, il y a certaines choses que j'aimerais savoir. Lorsque vous avez rencontré les législateurs et les fonctionnaires néo-écossais, vous ont-ils demandé une copie des règles d'adhésion à l'ACPS? Que dites-vous de les rassurer sur l'application de ces règles?

**M. Keyes :** Pour vous donner une réponse courte, sénateur Moore, sachez que nous sommes une association entièrement transparente. Nous avons un site web, que vous pouvez consulter en tapant simplement « CPLA » dans un moteur de recherche. Vous serez automatiquement dirigé vers le site Web de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire dans lequel vous trouverez la description de notre mandat, la liste de nos membres ainsi que le nom du commissaire à l'éthique et à l'intégrité. Vous pourrez aussi voir les 18 règles du Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion et, pour votre information, monsieur le président, le sondage du groupe de recherche Environics, l'étude sur la tarification du groupe Ernst and Young, de même que d'autres études pertinentes. De plus, notre site Web contient des extraits d'articles de journaux et de communiqués de presse. Lorsque les gens nous appellent, nous leur recommandons avant tout de visiter notre site Web et, si ensuite ils ont des questions, je suis disposé à y répondre à tout moment.

**Le sénateur Eyton :** Vous avez parlé du « Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion ». Pourrions-nous en avoir une copie? Fait-il état d'un plafond au coût total des prêts?

**M. Keyes :** Bien sûr, nous vous en donnerons une copie, mais il se trouve également sur notre site Web.

**Le président :** C'est vrai. Je vous prie de nous transmettre ce code et tout autre document concernant votre commissaire à l'éthique et à l'intégrité ainsi que le fonctionnement de votre système. Tous ces renseignements sont très pertinents et viennent appuyer votre témoignage.

**M. Keyes :** Pour répondre à la deuxième partie de votre question, sénateur, je vous dirais que chaque compagnie établit le coût d'un prêt sur la base de 100 \$. En tant que président de l'ACPS, je sais que chacune fixe le taux d'intérêt qu'elle juge approprié.

**Le sénateur Eyton :** Vous avez dit 20 \$ de frais par tranche de 100 \$. Quelle est la durée du prêt?

**M. Keyes :** Nous en avons parlé plus tôt. Nous savons que les provinces ont indiqué que tout ce qu'elles mettraient en place en réponse au projet de loi C-26 serait probablement renouvelé au moins tous les deux ou trois ans.

**The Chairman:** Senator Eyton did not ask about when the rate would be renewed. Rather, he asked about how long the loan is at the rate of \$20.

**Mr. Keyes:** I am sorry. That is the figure for a \$100 loan that traditionally goes 10-14 days.

**Senator Eyton:** Perhaps I could address that further.

**Mr. Bishop:** The average loan is for 10 days. Governments recognize the fact that, because the loans are so short, it does not make sense to tie it to a term because the cost of giving a five-day loan or a 10-day loan is the same, even though the term is twice as long. The cost that we expect the government would set would be for the loan because the loans cannot be longer than 62 days under the proposed legislation. It is not tied to a period of time.

**The Chairman:** Mr. Keyes and Mr. Bishop, thank you.

**Mr. Keyes:** Thank you for your time.

**Senator Angus:** Mr. Keyes, if you have additional comments for the committee, please feel free to send them along to the clerk of the committee.

**The Chairman:** If you have any response to other witness questions or evidence, please respond to the committee in writing. We want to ensure that we have a full picture of all the facts.

We are delighted to welcome our next witnesses from Rentcash Incorporated, Mr. Michael Thompson, Vice-President, and Mr. Michael Teeter, Consultant. That is a historic name if you are in the polling business — I remember the name well. Please proceed with your opening statement.

**Michael Thompson, Vice-President, Rentcash Inc.:** Thank you, Mr. Chairman. We met with many of you in advance of today's meeting. To those we spoke to and met with and to those who have read the materials, thank you for your attention to our concerns. We believe that these concerns are in the public interest.

We ask that the committee recommend a couple of amendments to Bill C-26. Let me state clearly that we do not oppose Bill C-26, its objectives or its intents. Rather, we ask that it be refined to lead to better legislation.

We ask that the word "shall" be changed to "may" in proposed new sections 347.1(3) and 347.1(4) of Bill C-26. We believe that if these changes are made, the Governor-in-Council will have more discretion to ensure that recipients of payday loans are protected in provincial regulations. If these changes were made, the Governor-in-Council would have more discretion to ensure that the provincial regulations do not unduly restrict competition or consumer choice. I state categorically that we are not opposed to rate caps.

**Le président :** Le sénateur Eyton ne vous a pas demandé quand le taux serait renouvelé, mais plutôt quelle était la période à laquelle correspondait ce montant de 20 \$.

**M. Keyes :** Je suis désolé. C'est le taux perçu habituellement pour 100 \$ empruntés pour une période de 10 à 14 jours.

**Le sénateur Eyton :** Nous pourrions peut-être y revenir plus tard.

**M. Bishop :** La durée d'un prêt moyen est de 10 jours. Comme un prêt sur salaire est un prêt à court terme, les gouvernements reconnaissent qu'il n'est pas logique de le rattacher à une durée parce que les frais imposés pour un prêt de cinq jours sont les mêmes que pour dix jours, et ce, même si la durée est deux fois plus longue. Nous nous attendons à ce que le gouvernement établisse le coût pour la totalité du prêt parce que la durée de la convention serait d'au plus 62 jours en vertu du projet de loi. Le prêt n'est pas rattaché à un terme.

**Le président :** Je vous remercie, messieurs Keyes et Bishop.

**M. Keyes :** Je vous remercie de votre attention.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Keyes, si vous avez d'autres commentaires, n'hésitez pas à les transmettre au greffier du comité.

**Le président :** Si vous avez des réponses aux questions des autres témoins, veuillez les faire parvenir par écrit au comité. Nous voulons nous assurer d'avoir un portrait précis de la situation.

Nous sommes heureux d'accueillir nos prochains témoins de Rentcash Incorporated, M. Michael Thompson, vice-président, et M. Michael Teeter, consultant — un nom bien connu dans le domaine des sondages. Messieurs, je vous invite à faire votre déclaration préliminaire devant le comité.

**Michael Thompson, vice-président, Rentcash Inc. :** Merci, monsieur le président. Nous avons déjà rencontré beaucoup d'entre vous avant aujourd'hui. J'aimerais remercier tous ceux à qui nous avons parlé et qui ont lu notre documentation de l'intérêt que vous portez à nos préoccupations. Nous estimons qu'elles sont d'intérêt public.

Nous avons demandé au comité de recommander quelques amendements au projet de loi C-26. Je tiens à préciser que nous ne nous opposons nullement au projet de loi C-26 ni à ses objectifs. Nous voulons seulement l'améliorer.

Nous recommandons que les paragraphes 347.1(3) et 347.1(4) soient amendés par le remplacement des mots « désigne » et « révoque » par les expressions « peut désigner » et « peut révoquer ». Cela permettrait au gouverneur en conseil de mieux s'assurer que les règlements provinciaux protègent les bénéficiaires de prêts sur salaire et ne limitent pas la concurrence ni le choix des consommateurs. Je tiens aussi à affirmer catégoriquement que nous ne sommes pas contre les taux profonds.



Additional strength to this measure could be achieved by a further amendment to proposed new section 347.1(3) to make transparency, competition and consumer choice preconditions of provincial designation.

It appears that the government has accepted, in principle, the need for competition and transparency in consumer choice by virtue of Senator Eyton's opening statement at second reading. We are grateful for the senator's good work in this area. This outcome is in the public interest. We were disappointed that, despite the senator's remarks, government representatives did not mirror that in their comments yesterday.

We believe these verbal commitments in favour of competition and consumer choice and the ability of the Governor-in-Council to rescind provincial designation if these conditions are not met need to be followed up by formal recognition in the statute. This could be achieved by the amendments that we recommend today. It is only through statutory amendment that these verbal commitments can be guaranteed.

Last year, your committee recommended that the government study the payday loan industry; you pointed out a lack of government understanding of the industry and its customers. To our knowledge, this study has not been done federally or provincially. It is difficult, if not impossible, to effectively regulate an industry to ensure continued competition and consumer choice without an understanding of the industry and its customers. Given the importance of Bill C-26 to the entire regulatory framework of this industry, we hope that the committee will give due consideration to our recommendations.

**Michael Teeter, Consultant, Rentcash Inc.:** We had the good fortune of being able to listen to other testimony before we had to appear. I will relay my reaction to the comments of the government official yesterday. In essence, he said nothing that assured us that our request should be changed. In fact, I would say that he reinforced for us the need for this committee to consider the small amendment that we ask to be made.

When Bill C-26 was before the House of Commons, considerable discussion was had and commitments made by parliamentary secretaries, ministers and others for the federal cabinet to clearly have a role in this process; to ensure that the words in the bill to protect consumers and establish limits and so on are represented and honoured by the provincial legislation that they are being asked to designate.

Also, Senator Eyton took that further by suggesting that competition and transparency were principles that should be considered in the designation process. Also, particularly in the House of Commons and in the Senate, there was discussion about the role of the Minister of Industry and how the Minister of

Nous pourrions d'ailleurs renforcer cette mesure par un autre amendement au paragraphe 347.1(3) du projet de loi qui ferait de la transparence, de la concurrence et du choix des consommateurs des conditions préalables à la désignation d'une province.

D'après la déclaration préliminaire du sénateur Eyton à l'étape de la deuxième lecture, il semblerait que le gouvernement ait accepté, en principe, la nécessité d'avoir une industrie concurrentielle et transparente pour que les consommateurs fassent des choix éclairés. Nous sommes d'ailleurs reconnaissants au sénateur du bon travail qu'il a accompli à ce chapitre. C'est une question d'intérêt public. Nous sommes toutefois déçus que, malgré les remarques du sénateur, les représentants du gouvernement n'en aient pas fait mention hier dans leurs commentaires.

Nous estimons que ces engagements verbaux en faveur de la concurrence, du libre choix des consommateurs et de la capacité du gouverneur en conseil de révoquer la désignation d'une province lorsque ces conditions ne sont pas respectées doivent être inscrits dans la loi. C'est en fait le but des amendements que nous recommandons aujourd'hui. Une modification législative est le seul moyen de garantir que ces engagements verbaux seront exécutés.

L'an dernier, votre comité a recommandé au gouvernement de réaliser une étude sur l'industrie des prêts sur salaire; vous aviez mis l'accent sur l'incompréhension du gouvernement envers l'industrie et ses consommateurs. À notre connaissance, cette étude n'a été menée ni par le gouvernement fédéral ni par un gouvernement provincial. Il est difficile, voire même impossible, de réglementer efficacement une industrie afin de garantir le maintien de la concurrence et des choix pour les consommateurs quand on ne la comprend pas. Étant donné l'importance du projet de loi C-26 pour l'ensemble du cadre de réglementation de cette industrie, nous espérons que ce comité accordera toute l'attention nécessaire à nos recommandations.

**Michael Teeter, consultant, Rentcash Inc. :** Nous avons eu la chance d'entendre d'autres témoins avant de comparaître. J'aimerais revenir sur les commentaires d'hier du représentant du gouvernement. Au fond, il n'a rien dit qui puisse nous laisser croire que notre demande devrait être modifiée. En fait, je dirais qu'il a réitéré la nécessité que ce comité accueille favorablement l'amendement que nous proposons.

Le dépôt du projet de loi C-26 à la Chambre des communes a soulevé bien des discussions. Secrétaires parlementaires, ministres et autres membres du cabinet fédéral se sont clairement engagés à jouer un rôle dans ce processus et à s'assurer que les provinces désignées auront adopté des mesures législatives qui protégeront les bénéficiaires de prêts sur salaire et qui fixeront un plafond au coût total de ce type de prêt.

De plus, le sénateur Eyton est même allé jusqu'à dire que la concurrence et la transparence étaient deux principes qui devaient être pris en considération dans le processus de désignation. Par ailleurs, on a discuté, particulièrement à la Chambre des communes et au Sénat, du rôle du ministre de l'Industrie et de son

Industry had an obligation to actually look at these designation plans, these regulations, and decide whether to recommend to the Governor-in-Council that they be approved or not.

We heard no references at all yesterday to these points by officials. In fact, officials said their job really was just to take whatever the provinces requested and basically rubber-stamp it. We are not assured by what the officials said that what is represented in the House and the Senate will, in fact, be the practice.

We feel that with this small statutory change, instead of making it mandatory for the cabinet to approve, it gives the cabinet the discretion to say: Maybe things should be changed a little bit because we have heard from some people that it will restrict choice or that the rules will not enhance the competitive framework. It will give the cabinet the chance to do that. Nothing has changed in our views.

I will pass it over to Mr. Thompson in terms of the CPLA.

**Mr. Thompson:** There are so many allegations levelled against my company; I did not have a chance to write them all down.

**The Chairman:** If you want to deal with them one at a time, give it to us in writing and we will take that into account. We are trying to be open-minded about this. When statements are made by one witness, we want to ensure that the other witnesses, who are the subject matter of their comments, have an opportunity to fully and adequately give their views. Please respond. You can give us a sense of what you want to say, but give us a detailed response to all the questions or statements made about your company that you disagree with and we will take them into account.

**Mr. Thompson:** All I wanted to say, Mr. Chairman, is if you feel that those comments are worthy of significant consideration, I would be happy to bring my CEO back to address them directly.

**The Chairman:** Please do so in writing.

**Senator Meighen:** Mr. Thompson, I have a piece of paper in front of me that states: Michael Thompson favours rate caps; Michael Thompson waivers on rate caps; Michael Thompson opposes rate caps. I heard you say you are in favour of rate caps. Is that correct?

**Mr. Thompson:** I have never argued against rate caps; that is correct.

**Senator Meighen:** Are you in favour of them now?

**Mr. Thompson:** That is correct. Let me restate. We are in private industry.

**Senator Meighen:** You would rather not have them, but you are not opposed.

**Mr. Thompson:** We would rather not have them, but we recognize the public policy constraints, so we accept them.

obligation d'examiner ces plans de désignation et ces règlements afin de recommander au gouverneur en conseil de les approuver ou pas.

Pourtant, hier, nous n'avons rien entendu de tel. En réalité, les représentants ont dit que leur travail consistait simplement à approuver tout ce que demandaient les provinces. D'après ce qu'ils nous ont dit, nous ne sommes pas convaincus que ce qui a été soumis à la Chambre et au Sénat sera mis en application.

Grâce à cette petite modification législative, plutôt que le cabinet soit tenu de donner son approbation, il pourrait intervenir lorsqu'il juge, d'après les informations qu'il reçoit, que le choix des consommateurs et la concurrence sont compromis. Le cabinet aurait donc cette possibilité. À notre avis, rien n'a changé.

Je vais maintenant céder la parole à M. Thompson concernant l'ACPS.

**M. Thompson :** Il y a tellement d'allégations contre ma compagnie que je n'ai même pas pu toutes les noter.

**Le président :** Si vous préférez les traiter une à la fois, vous pourriez nous transmettre vos réactions par écrit et nous les examinerons. Nous essayons de garder l'esprit ouvert. Lorsqu'un témoin fait des commentaires sur d'autres témoins, nous voulons nous assurer que ces derniers auront la possibilité de s'exprimer pleinement. Veuillez répondre. Vous pouvez nous dire en gros ce que vous pensez, puis nous transmettre une réponse détaillée à toutes les questions ou observations au sujet de votre compagnie sur lesquelles vous n'êtes pas d'accord et nous en tiendrons compte.

**M. Thompson :** Tout ce que je voulais dire, monsieur le président, c'est que si vous estimez que ces commentaires méritent qu'on s'y attarde, je serais heureux de faire comparaître mon PDG afin qu'il puisse vous répondre directement.

**Le président :** Je vous prie de nous répondre par écrit.

**Le sénateur Meighen :** Monsieur Thompson, j'ai en main un document sur lequel est inscrit : Michael Thompson est en faveur des taux plafonds; Michael Thompson renonce aux taux plafonds; Michael Thompson s'oppose aux taux plafonds. Je vous ai pourtant entendu dire que vous étiez favorable à ces taux. Est-ce que je me trompe?

**M. Thompson :** Je n'ai jamais été contre.

**Le sénateur Meighen :** Et maintenant?

**M. Thompson :** Ça ne me dérange pas. Je vous rappelle que nous sommes une entreprise privée.

**Le sénateur Meighen :** Vous préféreriez qu'il n'y en ait pas, mais vous ne vous y opposez pas.

**M. Thompson :** C'est exact. Mais comme nous comprenons les préoccupations du public, nous acceptons ces taux.

**Senator Meighen:** You suggested we change the word “shall” to “may” in proposed new section 347.1(3). Is that correct?

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Senator Meighen:** Is it proposed new section 347.1(3) or proposed new section 347.1(4)?

**Mr. Thompson:** It is in both proposed new subsections.

**Senator Meighen:** Both in terms of revocation and exemption?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Meighen:** It is not obligatory.

**Mr. Thompson:** I have been an active proponent of this bill. I was the president of the Payday Loan Association before I came to Rentcash.

For some time after the bill had been introduced, it appeared that all provinces were going in a direction that would involve a broad consultation of the industry, such as the case proposed in Manitoba and Nova Scotia, which I believe is the right way to go.

Some other provinces are looking at setting the rates through a regulatory instrument as opposed to public process necessarily. Through some of my discussions with officials in the Province of British Columbia, I became very concerned about some proposed rate formulae that they had proposed some months ago. Based on the formula I had seen and my verification that the province would likely use that as the basis for their initial consultations, I felt a significant portion of the industry could be squeezed out — including possibly our company — by the formulae they had proposed.

If they stuck to those formulae and the designation process is in place, as it is presently written in Bill C-26, basically that means that the province could come up with a rate structure that would exclude a large chunk of the industry. They would propose it to the federal government and the federal government has some obligation to approve that. In my opinion, and I believe that of many others, the federal government has some obligations in the area of competition to ensure it is properly promoted and respected. I believe that the designation process outlined in Bill C-26 may undermine that obligation.

By changing the word “shall” to “may,” we are saying there should be something in the statute that says that the Governor-in-Council has a discretionary power. In having that discretionary power, the Governor-in-Council would then be able to address the many issues, which several of you raised yesterday, in regard to the list of items and concerns and areas of obligation that the provinces would have to address.

To give you an example, the Province of Ontario is now proceeding with its own regulatory framework outside of the ambit proposed by Bill C-26. They are focusing exclusively on the area of disclosure, and, for the most part, we support the proposals they have made.

**Le sénateur Meighen :** Vous avez proposé de modifier par substitution les expressions « peut désigner » et « peut révoquer » aux mots « désigne » et « révoque » dans le paragraphe 347.1(3) du projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Thompson :** Exactement.

**Le sénateur Meighen :** S'agit-il du paragraphe 347.1(3) ou 347.1(4)?

**M. Thompson :** Les deux.

**Le sénateur Meighen :** Les deux en ce qui a trait à la révocation et à l'exemption, n'est-ce pas?

**M. Thompson :** Oui.

**Le sénateur Meighen :** Ce n'est pas obligatoire.

**M. Thompson :** J'ai appuyé activement ce projet de loi. J'ai présidé l'Association canadienne des prêts sur salaire avant de me joindre à Rentcash.

Quelque temps après le dépôt du projet de loi, il semblait que toutes les provinces allaient mener de vastes consultations auprès de l'industrie, comme l'ont proposé le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, et à mon avis, c'est bien ce qu'il faut faire.

D'autres provinces voulaient établir les taux par l'adoption d'un texte réglementaire plutôt que par la tenue de consultations publiques. Après avoir discuté avec des représentants de Colombie-Britannique, je me suis sérieusement interrogé sur la formule de calcul du taux d'intérêt proposée il y a quelques mois. Quand j'ai vu que cette formule servirait de base aux consultations initiales de cette province, j'ai eu l'impression que beaucoup de compagnies — y compris la nôtre — pourraient être évincées du marché.

S'ils s'en tiennent à cette formule et que le processus de désignation est en place, tel que décrit dans le projet de loi C-26, la province pourrait se retrouver avec une structure de taux qui exclurait une grande partie de l'industrie. Ils la proposeraient au gouvernement fédéral, qui serait tenu de l'approuver. Selon moi et beaucoup d'autres, il incombe au gouvernement fédéral de garantir et de stimuler la concurrence. Je crois que le processus de désignation prévu dans le projet de loi C-26 irait à l'encontre de cette obligation.

Nous voulons remplacer les mots « désigne » et « révoque » par les expressions « peut désigner » et « peut révoquer » pour que la loi confère un pouvoir discrétionnaire au gouverneur en conseil. Ainsi, le gouverneur en conseil serait en mesure de régler de nombreuses questions, dont plusieurs ont été soulevées hier, concernant les mesures, les préoccupations et les obligations sur lesquelles devraient se pencher les provinces.

À titre d'exemple, l'Ontario met présentement en place son propre cadre de réglementation en dehors du champ d'application du projet de loi C-26. Elle se concentre exclusivement sur la divulgation des conditions contractuelles, et nous appuyons la plupart de ses propositions.



I asked the officials in that province: Why are you not dealing with the issue of rollovers, which has been identified as one of the most egregious issues in the industry? What will you do about that? They said they will not do anything; they will just leave it.

Our company, along with members of the CPLA and other members of the industry, has gone through quite a bit of pain to implement that rollover policy to protect consumers. We believe it should be in there and that the federal government should oblige a province to have a rollover provision in their consumer protection framework.

Officials have told you, in a very loose way, that there is some type of consensus about how that consumer protection framework should look, but it was not clearly articulated yesterday. I could not see how that consensus would look. For the most part, it actually reflects the provisions in the Canadian Payday Loan Association code, but there is nothing in terms of provincial or federal statute or guidelines in which this is codified. There is nothing codified with respect to an obligation to preserve competition.

It is a federal obligation. If you look at the designation and the way that statute is written, it could actually exist in perpetuity. One government could come in, implement a particular framework; then there is an election and another government comes in and changes the framework, specifically in the area of rates. However, because they already have the designation, there is no need to have any further oversight of the approach that they take.

In my opinion, the objective and the intent are good, but the legislation is kind of sloppy. The amendment we have proposed is the simplest one we could come up with that would allow the amendment to be put in the act in the most expeditious fashion possible without coming in with new preambles or clauses. We feel that if we change that one word, we could address this serious concern that could be dealt with quickly.

**Senator Meighen:** As I understand, that would, in your view, cover the requirements that Senator Eyton alluded to in his second-reading speech.

**Mr. Thompson:** I believe so.

**Senator Meighen:** What would be the result of different provinces legislating different regulatory regimes? It will inevitably be a patchwork. Will that lead to jurisdiction shopping, and is that good, bad, or indifferent in your industry? How do you stop patchwork legislation, if you want to?

**Mr. Thompson:** Generally speaking, in the area of business regulation, consistency is good. It is more efficient. It is easier to keep on top of matters. Patchworks can create problems because everyone is always checking out what everyone else is doing, and they are refining and changing and so on.

J'ai demandé aux représentants de cette province pourquoi ils ne s'attaquaient pas à la question de la reconduction des prêts, qui est fondamentale pour l'industrie. Quand je leur ai demandé ce qu'ils feraient, ils ont répondu que rien du tout.

Nous, Rentcash, les membres de l'ACPS et les autres compagnies avons eu beaucoup de mal à mettre en œuvre cette politique sur la reconduction des prêts visant à protéger les consommateurs. Nous croyons qu'elle est essentielle et que le gouvernement fédéral devrait obliger les provinces à adopter des dispositions dans ce sens.

Les représentants vous ont dit, de façon très ambiguë, qu'on semblait s'entendre sur ce à quoi ressemblerait ce cadre de protection des consommateurs, mais celui-ci n'a pas été clairement défini hier. Je ne saurais dire à quoi il ressemble. Il reflète surtout les dispositions du code de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire, mais il ne tient aucunement compte des lois ou lignes directrices provinciales ou fédérales. L'obligation de maintenir la concurrence n'est prévue nulle part.

Il s'agit d'une obligation fédérale. Étant donné le processus de désignation et la façon dont il est décrit dans la loi, on pourrait très bien instaurer quelque chose de permanent. Un gouvernement pourrait mettre en place un cadre particulier, puis le suivant décider de le modifier, particulièrement en ce qui a trait aux taux. Cependant, comme un processus de désignation serait déjà en place, il ne serait pas nécessaire d'exercer une surveillance.

À mon avis, le but visé par le projet de loi est louable, mais manque de rigueur. Notre amendement est le plus simple qui soit pour modifier la loi le plus rapidement possible sans avoir à proposer de nouveaux préambules ou articles. Nous estimons que l'ajout d'un seul mot pourrait permettre de régler rapidement le problème.

**Le sénateur Meighen :** Si je comprends bien, à votre avis, cela répondrait aux exigences dont a parlé le sénateur Eyton durant son discours à l'étape de la deuxième lecture.

**M. Thompson :** Tout à fait.

**Le sénateur Meighen :** Qu'advierait-il si les provinces adoptaient différents régimes de réglementation? Cela déboucherait inévitablement sur un ensemble de mesures disparates. Cette situation entraînerait-elle la recherche du palier de compétence le plus avantageux? Cela serait-il bon ou mauvais pour l'industrie, ou cela vous laisserait-il indifférent? Que feriez-vous, éventuellement, pour contrer ce phénomène?

**M. Thompson :** En général, dans le domaine de la réglementation, il est important d'être uniforme. C'est plus efficace et plus facile pour bien gérer la situation. Quand les mesures législatives diffèrent les unes des autres, tout le monde regarde ce que font les autres et apporte continuellement des changements.

We have to be realistic about Bill C-26. It is a compromise that was arrived at because outside of disclosure provisions, the provinces and the federal government could not agree on an approach.

You heard yesterday about the federal obligation in the area of interest rates and so on. As you can appreciate, because we have, for the most part, a free market-oriented government structure in Canada, the federal government did not want to get into the world of setting rate caps. They appointed the responsibility to the provinces. We accept that because in the long run some type of regulatory certainty for the industry will be good. This is an option. It is not the best option, but we accept it. We would prefer not to have a patchwork. That is a long answer, but there are a number of complicating factors.

**Mr. Teeter:** There is a business principle we all know about. If we had one system operating in all 10 provinces, we would obviously be a lower-cost provider than if we had 10 different systems in 10 different provinces. Since the objective of this is to reduce the cost to consumers, obviously one system would be in the consumers' interest, but the federal government has decided against that. It is self-evident that one system would be more efficient.

**Senator Meighen:** A large number of industry participants are not members of the Canadian Payday Loan Association. Your company is one of them.

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Senator Meighen:** Can you tell us why the association does not include all or most of the industry?

**Mr. Thompson:** I can tell you why we are not a member of the association. This was not a decision that was mine to take. There was a feeling in the leadership of our company that the association was primarily focused toward the interests of one or two companies, which did not include our interests, and that was reflected in the composition of the board of the organization.

You earlier asked a question about how many members used to be part of the association. There used to be 90 members and now there are 24 members.

**Senator Meighen:** Mr. Keyes indicated there were 24 members, with two very large members.

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Meighen:** What percentage of the CPLA would those two large companies represent?

**Mr. Thompson:** I can only tell you based on what the association looked like prior to my departure last fall, but at that time, Money Mart represented, I believe, 350 outlets. Cash Money represented about 90 outlets. That is about 440 outlets, leaving the other 22 members or so comprising 64 companies.

Nous devons être réalistes quant au projet de loi C-26. Il s'agit d'un compromis, parce que hormis les dispositions de divulgation, les provinces et le gouvernement fédéral n'arrivaient pas à s'entendre sur une approche commune.

Vous avez entendu hier quelle était l'obligation fédérale en ce qui a trait aux taux d'intérêt, et cetera. Comme vous avez pu le comprendre, étant donné qu'au Canada, nous avons une structure de gouvernement axée sur le libre marché, le gouvernement fédéral n'a pas voulu s'embarquer dans l'établissement de taux plafonds. Il a plutôt confié cette responsabilité aux provinces. Nous l'acceptons parce qu'à long terme, un resserrement de la réglementation pourrait s'avérer une bonne chose pour l'industrie. C'est une option. Ce n'est pas la meilleure, mais nous l'acceptons. Nous préfererions que les mesures législatives soient uniformes. La réponse n'est pas simple car il y a plusieurs facteurs aggravants.

**M. Teeter :** Il existe un principe commercial que nous connaissons tous. Si nous avions un système unique pour les dix provinces, nous serions en mesure d'offrir des produits et services à un moindre coût que si nous avions dix différents systèmes. Cela va de soi. Étant donné que le but est de réduire le coût pour les consommateurs, l'adoption d'un système serait sans contredit dans l'intérêt public, mais le gouvernement fédéral en a décidé autrement. De toute évidence, un seul système serait plus efficace.

**Le sénateur Meighen :** Beaucoup de compagnies, dont la vôtre, n'ont pas adhéré à l'Association canadienne des prêteurs sur salaire.

**M. Thompson :** C'est exact.

**Le sénateur Meighen :** Pouvez-vous nous dire pourquoi l'association ne regroupe pas toutes les compagnies de l'industrie ou la plupart?

**M. Thompson :** Je peux vous expliquer pourquoi nous ne sommes pas membre de l'association. Ce n'était à moi de prendre la décision. Les dirigeants avaient l'impression que l'association favorisait les intérêts d'une ou deux compagnies, mais pas les nôtres, et cela transparaissait dans la composition du conseil de l'organisation.

Vous avez demandé plus tôt combien de membres avaient déjà fait partie de l'association. Ils étaient quatre-vingt dix et il n'en reste plus que 24 aujourd'hui.

**Le sénateur Meighen :** M. Keyes a indiqué que l'association représentait 24 membres, dont deux très grandes compagnies.

**M. Thompson :** Oui.

**Le sénateur Meighen :** Quelle est leur importance au sein de l'ACPS?

**M. Thompson :** Je peux seulement vous dire comment c'était avant que je ne parte, l'automne dernier. À cette époque, si je ne m'abuse, Money Mart disposait de 350 succursales et Cash Money en exploitait environ 90. On parle ici d'environ 440 succursales, sans compter les quelque 22 autres membres qui représentent 64 compagnies.

**Senator Meighen:** They represent 440 outlets; how many do the other 22 members represent?

**Mr. Thompson:** They represent about 60 companies. One company represents 15 outlets; another represents about 10 outlets. You can determine what you want from what I have said.

**Mr. Teeter:** Clearly, the vast majority of the revenues of the CPLA would be from those two companies.

**The Chairman:** I have another statistical question. We had previous evidence that the size of this industry was growing at the rate of 20 per cent to 35 per cent or 40 per cent a year and that the number that we had first seen was \$5 billion, moving upward since the inception of the business. Yesterday, the evidence we received from the government is that it was \$1.7 billion. That is a huge difference, yet we have the evidence this morning that the number of people who require this service is 10 per cent of the population. We are trying to look at the scope of the business and the scope of its problems.

Do you have any sense of the size of your business? I know it is anecdotal, but we do not believe the \$1.7 billion. We believe the \$1.7-billion number seems low, but we have no support for those statistics.

**Mr. Thompson:** There are a number of elements to your question. The best way to address them would be to briefly speak to several established economic trends. The other one would be to speak about our company in particular. I will do it in reverse.

We in fiscal year 2005 had a loan volume of \$550 million. We have 350 stores. Our own growth projections at the present time are roughly two to three stores per month. Within that growth framework there would be some consolidation.

Our own growth projections as a company for the next several years are not large or overly ambitious by any means. There are a number of reasons for that. One is that we view the level of market saturation as being sufficient to slow our rate of growth. In prior years, we grew at a much more rapid rate.

On the economic trends, CIBC has reported over the past few years, and they base their reports on Statistics Canada data, that the household debt ratio in the past year grew from 117 per cent to 122 per cent in a 12-month period. There have been a number of studies on the consumer and more on the business side in regard to household spending patterns. It is a clearly established fact in Canada that the majority of households now spend in excess of their annual revenue. The projections on the percentage vary a little bit. This is a trend that Canada is slower to get to. Other countries, such as the U.K. and the United States, have preceded us in this regard. You will note that the industry in the United States is quite large. There are about 22,000 payday outlets in that country. The consumer debt problem in the U.S. is much more severe than it is in Canada. However, here, there is a clear trend that people spend more money than they earn, across income categories. At the end of the month, once they take into account all their debt-management payments, their disposable

**Le sénateur Meighen :** Les deux grandes sociétés comptent 440 succursales; et les 22 autres membres?

**M. Thompson :** Près de 60 compagnies. L'une peut avoir 15 succursales et l'autre, environ 10. Vous pouvez donc en déduire ce que vous voulez.

**M. Teeter :** Manifestement, la grande majorité des revenus de l'ACPS proviendrait de ces deux compagnies.

**Le président :** J'ai une autre question mathématique. Nous avons entendu plus tôt que cette industrie affichait un taux de croissance annuel de 20 à 35 ou 40 p. 100 et représentait cinq milliards de dollars, un chiffre qui a beaucoup augmenté depuis son apparition. Hier, des représentants du gouvernement nous ont dit que cela représentait 1,7 milliard de dollars. La différence est énorme, et encore ce matin, on nous a confirmé que 10 p. 100 de la population avait recours à ce type de service. Nous essayons de mesurer l'importance de cette industrie et de ses problèmes.

Avez-vous une idée de la taille de votre industrie? Je sais que ce sont des données empiriques, mais nous ne croyons pas que le chiffre de 1,7 milliard de dollars soit exact. Il nous semble bas, mais nous n'avons rien pour étayer ces statistiques.

**M. Thompson :** Votre question comporte plusieurs volets. La meilleure façon d'y répondre serait de discuter des différentes tendances économiques établies. Je pourrais aussi parler de notre entreprise en particulier, ce que je vais faire.

À la fin de l'année financière 2005, notre volume de prêts s'élevait à 550 millions de dollars. Nous possédons 350 succursales. À l'heure actuelle, nous projetons ouvrir deux ou trois nouvelles succursales par mois. Compte tenu de ce rythme de croissance, il devrait y avoir quelques regroupements.

Nos projections de croissance pour les prochaines années sont loin d'être démesurées ou trop ambitieuses, et ce pour plusieurs raisons. Entre autres, nous pensons que le degré de saturation du marché suffit à ralentir notre taux d'expansion. Lors des exercices précédents, notre croissance était beaucoup plus rapide.

Quant aux tendances économiques, CIBC fait des études depuis quelques années — ses rapports sont basés sur les données de Statistique Canada — et affirme que le ratio d'endettement des ménages sur une période de 12 mois est passé de 117 à 122 p. 100 l'année dernière. Un certain nombre d'études sur les habitudes de dépenses des ménages ont été menées auprès des consommateurs et surtout des entreprises. C'est un fait clairement établi au Canada que la majorité des ménages dépensent maintenant plus qu'ils ne gagnent annuellement. Les projections, quant au pourcentage, varient un peu. C'est une tendance que le Canada est plus lent à adopter. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, nous ont précédés à cet égard. Aux États-Unis, l'industrie prolifère : on y compte 22 000 sociétés de prêts sur salaire. Le problème des dettes à la consommation est plus grave dans ce pays qu'au Canada. Néanmoins, on constate ici une tendance marquée à dépenser plus qu'on ne gagne, et ce dans toutes les catégories de revenus. À la fin du mois, une fois qu'ils



income has been eroded, and they need money to get them from one payday to the next. It is an economic fact. That is why the industry is growing.

**The Chairman:** If you do \$5 billion a year, what percentage of the entire business do you represent?

**Mr. Thompson:** By store count, we represent about 25 per cent of the market.

**The Chairman:** What about volume?

**Mr. Thompson:** In volume, I do not know.

**The Chairman:** If we took your criteria, it would be more than \$1.7 billion to represent 20 or 25 per cent, and your volumes are not fixed. Clearly, we are north of \$2 billion.

**Mr. Thompson:** That is fair. Our own company — and it actually speaks to issues related to our rates — is young, only five years old. A significant portion of our stores are not yet operating at what we would describe as a maturity level. We expect that they will grow to that level. Even if we stabilized and did not expand our number of stores, we would expect that over time our loan volumes will increase.

**Senator Moore:** I want to follow up on the chairman's question.

**Mr. Thompson,** you say you were the president of the association until last fall?

**Mr. Thompson:** That is correct, until last fall.

**Senator Moore:** Did you not keep track of the numbers? How is it that we do not know? The chairman mentioned we heard over \$1 billion and \$5 billion repeatedly in evidence over the past months. When you were the president, did you not have some type of accounting or an indication from your membership as to their total volume?

**Mr. Thompson:** As you may have judged by some of the earlier comments, there is a lot of competition within the association. That type of information would not typically be shared with the CEO. The \$1.7-billion number, I believe, can be attributed to Chris Robinson, an academic at York University. He is the only person, as far as I know, who has done any concerted economic analysis of the industry. I cannot say I agree.

**Senator Moore:** Where would he get the numbers? Would he not have to come to your association?

**Mr. Thompson:** I would say that based on the way he has put his documents together, he would have taken information from those documents that were available from the publicly traded companies in the industry in Canada, which would be Money Mart and Rentcash, and done some projections. I cannot speak to his mathematics, but when I look at the rates that he proposes, I do not believe his mathematics are very good.

**Senator Moore:** Do you believe he is low?

ont réglé toutes leurs factures, les gens n'ont plus aucun revenu disponible et ils ont besoin d'argent entre deux jours de paie. C'est un fait économique et c'est la raison de la croissance de l'industrie.

**Le président :** Si vous faites 5 milliards de dollars par année, quelle part de l'ensemble du marché cela représente-t-il?

**M. Thompson :** Vingt-cinq pour cent du marché, selon la répartition des succursales.

**Le président :** Et en volume?

**M. Thompson :** Là, je n'en sais rien.

**Le président :** En utilisant votre critère, il faudrait plus de 1,7 milliard de dollars pour occuper 20 ou 25 p. 100 du marché, et vos volumes ne sont pas fixes. Cela se chiffre sans aucun doute à plus de 2 milliards de dollars.

**M. Thompson :** C'est réaliste. Notre entreprise — et il est question de nos taux — est jeune; elle a seulement cinq ans. Bon nombre de nos succursales n'ont pas encore atteint un niveau de maturité suffisant. Nous pensons qu'elles y arriveront. Même si nous devenions stables et si nous n'augmentions pas le nombre de succursales, les volumes de prêts devraient quand même progresser.

**Le sénateur Moore :** J'aimerais revenir sur la question du président.

Monsieur Thompson, vous dites que vous étiez le président de l'association jusqu'à l'automne dernier?

**M. Thompson :** C'est exact.

**Le sénateur Moore :** Vous ne vous teniez pas au courant des chiffres? Comment peut-on ne pas le savoir? Comme le président l'a dit, nous avons entendu plusieurs fois parler de plus de 1 milliard et de 5 milliards de dollars dans les témoignages des derniers mois. Lorsque vous étiez président, n'aviez-vous pas de chiffres ou d'indications de vos membres quant au volume total d'activité?

**M. Thompson :** Comme vous l'aurez peut-être compris d'après les commentaires précédents, il y a beaucoup de concurrence au sein de l'association. De tels renseignements ne seraient normalement pas transmis au PDG. Si je me souviens bien, le chiffre de 1,7 milliard provient de Chris Robinson, professeur à l'Université York. D'après ce que j'en sais, il est la seule personne à avoir fait une analyse économique concertée de l'industrie. Je ne peux pas dire que je suis d'accord.

**Le sénateur Moore :** D'où tiendrait-il ces renseignements? N'aurait-il pas à s'adresser à votre association?

**M. Thompson :** De la façon dont il a préparé sa documentation, je dirais qu'il a probablement tiré ces informations des documents des sociétés cotées en bourse de l'industrie au Canada, soit Money Mart et Rentcash, et qu'il a fait certaines projections. Je ne peux pas me prononcer sur ses calculs, mais je pense que les taux qu'il présente ne reflètent pas la réalité.

**Le sénateur Moore :** Croyez-vous qu'ils sont trop bas?

**Mr. Thompson:** I do not know how he came up with his numbers.

**Senator Moore:** We were told, yesterday, by government officials that they have had extensive consultations with the provinces to arrive at a stipulated list of criteria that would enable the federal government to consider a province to have met the measures to protect the recipients of payday loans. You do not seem to take comfort from that.

**Mr. Thompson:** I was dismayed that the officials were not willing to clearly articulate for you a list they believe should be taken into account. They talked a lot about consensus and talking back and forth, but they did not give you anything specific.

Part of the objective of this legislation is to achieve regulatory certainty. As has been discussed, the absence of an appropriate regulatory framework has led to a number of complications for consumers, the industry and provincial regulators. Without any criteria clearly articulated, I feel that puts the Governor-in-Council in a bad spot. It is not good for industry, as far as I am concerned.

**Senator Moore:** I do not believe, as a result of their consultations, it was quite without form or as loose as that. You raised the important matter that the rollover provision must be included. Maybe we can write to the government officials and ask whether or not there is one. I realize they look at this as a provincial jurisdiction and say they cannot set the rules, but we have talked to the provinces and territories and have an understanding that they agree what will be the basic rules that we would consider appropriate to protect the consumer. Let us find out whether or not that rollover provision is one of the items we can write to them about.

**The Chairman:** I may be wrong — and Senator Angus can comment on this — but my understanding of the witnesses on the government side was that they were not entering into appropriating responsibility that they felt was more properly at the provincial level. They listened carefully; they received the documents; and they had a long list. The Province of Nova Scotia had a long list of principles they were intending to adopt in the legislation and that was to be covered by their regulatory regime. I sensed reluctance on behalf of the officials and the government to go further other than to prod them to come up with a piece of legislation that would cover off the jurisdiction. It struck me that they were not prepared to go further.

**Senator Angus:** Judging from what I have heard and knowing already the two bills that have been drafted are almost identical, the industry is very good at making their points when this legislation gets drafted. It will be harmonious. There is no reason for any province to come up with something different. I do not feel you need to worry about that.

**The Chairman:** Have you seen the legislation from the Province of Nova Scotia?

**Mr. Thompson:** Yes, I have seen legislation in the Province of Nova Scotia and in the Province of Manitoba.

**M. Thompson:** Je ne sais pas comment il est arrivé à ces chiffres.

**Le sénateur Moore:** Hier, des représentants du gouvernement nous ont dit avoir eu de longues consultations avec les provinces pour en arriver à une liste de critères permettant au fédéral de déterminer si une province a pris les mesures nécessaires pour protéger les bénéficiaires de prêts sur salaire. Cela ne semble pas vous plaire.

**M. Thompson:** Le refus, de la part des fonctionnaires, de vous fournir une liste précise de ce qui doit être pris en compte m'a consterné. Ils ont beaucoup parlé de consensus et d'échanges, mais ils ne vous ont rien dit de précis.

Le but de cette loi est, en partie, de resserrer la réglementation. Comme on en a déjà parlé, l'absence d'un cadre réglementaire approprié a entraîné certaines complications pour les consommateurs, l'industrie et les responsables provinciaux de la réglementation. Je crois que le fait de n'énoncer clairement aucun critère met le gouverneur en conseil dans le pétrin et ce n'est pas bon pour l'industrie, à mon avis.

**Le sénateur Moore:** Je ne pense pas que le résultat de leurs consultations était si vague que cela. Vous avez soulevé l'importance d'inclure une disposition concernant la possibilité de reconduire les prêts. On peut écrire aux représentants du gouvernement et leur demander s'il y en a une. Je comprends qu'ils considèrent ceci comme relevant des compétences provinciales et qu'ils affirment ne pas pouvoir établir les règles, mais nous avons discuté avec les provinces et les territoires, et nous comprenons qu'ils sont d'accord sur les règles fondamentales de protection du consommateur que nous jugeons appropriées. Voyons si la disposition sur la possibilité de reconduire les prêts est un élément à propos duquel on peut s'enquérir.

**Le président:** Je me trompe peut-être — et le sénateur Angus me corrigera —, mais j'ai compris, par les témoignages des fonctionnaires, que le gouvernement ne voulait pas s'approprier une responsabilité qui relève davantage des provinces. Ils ont écouté attentivement, reçu les documents et obtenu une longue liste. La Nouvelle-Écosse avait une liste énumérant beaucoup de principes qu'elle avait l'intention d'inclure dans la loi, et cela devait être couvert par son régime de réglementation. J'ai senti de l'hésitation, de la part des représentants et du gouvernement, à aller plus loin, si ce n'est pour les sonder afin d'élaborer ensuite une mesure législative qui couvrirait cette question. J'ai été frappé de constater qu'ils n'étaient pas prêts à aller de l'avant.

**Le sénateur Angus:** Selon ce que j'ai entendu, et sachant que les deux projets de loi sont presque identiques, l'industrie défendra très bien ses intérêts dans la loi. Tout ira bien. Il n'y a pas de raison qu'une province propose quelque chose de différent. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter à ce sujet.

**Le président:** Avez-vous vu la loi de la Nouvelle-Écosse?

**M. Thompson:** Oui, je l'ai vue, et celle du Manitoba aussi.

**The Chairman:** Are rollovers included in that?

**Mr. Thompson:** They do not refer to it as such, but there are provisions in there to protect them. In the Province of Saskatchewan, they have circulated draft legislation that I consider quite favourable. Basically, it comes down to the fact that there are three components to this legislation. One is the licensing regime, which enables the government to keep track of the industry, and we are totally fine with that. The second is the consumer protection regime. I agree with the officials that the criteria that provinces should adhere to are pretty well agreed upon.

The third component, and this is the most fundamental part for the industry, is the rate regime. As far as I am concerned, providing a province engages in proper measures to ensure that they come up with a rate cap that allows for new entrants, allows companies to operate at different stages of development, we are fine with that. The evidence before me, so far, is that provinces are not moving in that direction. I do not believe there is a safeguard in the bill to prevent them from allowing a monopoly to be created or potentially restricting the market to very few participants and giving them a distinct competitive advantage over others. The rate regime should take these issues into account, and the legislation should include a safeguard. That is why we have proposed the amendment.

**Senator Angus:** When Rentcash resigned from the association, were you the president of the association?

**Mr. Thompson:** No. I left the association and then the company departed shortly thereafter.

**Senator Angus:** When you left the association, you went straight to Rentcash?

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Senator Angus:** Mr. Teeter, you are not an employee or a director. You have been hired for the purpose of this bill. Is that right?

**Mr. Teeter:** Correct. I am a consultant.

**Senator Angus:** With respect to the cap, I believe your testimony was that, in a perfect world, there would not be one. However, you recognize from a public policy point of view, it makes sense to have it capped. I read in an article in *The Toronto Star* of May 30, 2006 that you, as the president of the association at the time, felt that the fee cap should be set high enough to allow payday loans to operate at a profit and that it should be left up to consumers to shop around.

I am asking what you consider, at this point in time, would be an appropriate cap.

**Mr. Thompson:** Presently, our total fee structure works out to about \$21.60 per \$100, if you were to express it that way. Obviously, we would want the cap to accommodate our charges.

**Le président :** Est-ce qu'on y parle de la possibilité de reconduire les prêts?

**M. Thompson :** Pas comme tel, mais il y a des dispositions pour protéger les gens. En Saskatchewan, le projet de loi qui a été distribué me semble très favorable. En fait, cette loi comporte trois éléments. Le premier est le régime de délivrance des permis, qui permet au gouvernement de suivre l'évolution de l'industrie, et nous sommes tout à fait d'accord là-dessus. Ensuite, il y a le régime de protection des consommateurs. Je suis d'accord avec les fonctionnaires qu'on s'est déjà entendu sur les critères que les provinces devraient respecter.

Le troisième élément — et le plus fondamental pour l'industrie — est le régime tarifaire. En ce qui me concerne, tant qu'une province prend des mesures adéquates pour garantir un taux plafond qui permet l'arrivée de nouveaux venus et tient compte des différentes étapes de développement des entreprises, il n'y a pas de problème. D'après ce que j'ai constaté jusqu'à maintenant, ce n'est pas le cas. À mon avis, le projet de loi n'empêcherait pas la création d'un monopole dans les provinces ni la limitation du marché à quelques rares entreprises, qui bénéficieraient d'un avantage concurrentiel. Le régime tarifaire devrait être établi en fonction de ces éventualités, et la mesure législative devrait contenir une protection. C'est pourquoi nous avons proposé l'amendement.

**Le sénateur Angus :** Quand Rentcash s'est retirée de l'association, en étiez-vous le président?

**M. Thompson :** Non. J'ai quitté l'association, et l'entreprise s'est retirée peu de temps après.

**Le sénateur Angus :** Après avoir quitté l'association, avez-vous été immédiatement engagé par la société Rentcash?

**M. Thompson :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Teeter, vous êtes ni employé ni directeur. Avez-vous été embauché dans le but d'examiner le projet de loi?

**M. Teeter :** C'est exact. Je suis expert-conseil.

**Le sénateur Angus :** Pour ce qui est du taux plafond, je crois que vous avez dit que, dans un monde idéal, il n'y en aurait pas. Néanmoins, au point de vue de la politique gouvernementale, vous reconnaissez qu'il y a lieu de fixer un plafond. Dans un article paru dans le *Toronto Star* du 30 mai 2006, on peut lire que lorsque vous étiez président de l'association, vous étiez d'avis que le plafond devrait être fixé assez haut pour permettre aux sociétés de prêt sur salaire de réaliser des profits, et qu'il appartient aux consommateurs de chercher le meilleur taux.

Selon vous, quel serait un taux plafond approprié?

**M. Thompson :** À l'heure actuelle, nos frais s'élèvent à environ 21,60 \$ par tranche de 100 \$. Évidemment, nous aimerions que le plafond soit fixé en fonction de nos frais.



I say this categorically: I personally have written to officials in all provinces saying we support consumer protection, and we are more than happy to open our books in camera to have our costs and structures verified.

**Senator Angus:** My question was pretty clear. Mr. Keyes gave us a direct answer. Do you agree that \$20 per \$100 is agreeable?

**Mr. Thompson:** We charge \$21.60 roughly, so we feel the cap should accommodate that charge.

**Senator Angus:** That would be an appropriate cap. I thought you said it was your cost structure.

**Mr. Thompson:** No.

**Senator Eyton:** I would like a better understanding of the market itself. We heard about the 40 per cent of the industry represented by the association and the two big players there. You guys are a big player. Who are the top four or five players in the industry, and what kind of percentage do they have in the marketplace? I guess we are calculating according to locations and numbers of stores.

**Mr. Thompson:** Just because my memory is not that good, I would not be able to give you the specific names of these companies. There are a few companies in the industry that might have as many as 25 or 30 stores. That might be three or four different companies. The main three players are the ones we discussed today: Money Mart, Cash Money and Rentcash. We represent about 60 per cent of the industry.

**Senator Eyton:** Bill C-26 came about through prolonged discussion and consultation with the provinces and the federal government. You have suggested a change here; a very simple change, easy to make. Do you have any idea how that change would be welcomed by the provinces and the territories?

**Mr. Thompson:** My guess is that they would not be that responsive. We are wading into the world of federal-provincial dynamics. There is a federal statute, and it is a federal obligation, so I believe the federal government has an obligation to act on its obligation. I do not know how the provinces will respond. Generally speaking, in the Canadian dynamic, provinces will do what they want to do. I feel there needs to be some type of safeguard in place.

**Mr. Teeter:** We learned, yesterday, that the officials simply do not know where the provinces are. You asked some or all of them to appear. I believe we had comments from two provinces that have legislation in place. An accurate answer to that question, Senator Eyton, is they have not been asked.

**The Chairman:** I will conclude, but I would like you to respond in writing to this question. There is another way of dealing with the issue that you suggested, and I am not sure what is appropriate or whether or not we will accept your suggestion. This committee is of an open mind. We are looking at the evidence and the issues. We have other evidence to

J'aimerais souligner que j'ai moi-même écrit à des représentants dans toutes les provinces pour leur faire savoir que l'industrie préconise la protection des consommateurs, et que nous accepterions volontiers d'ouvrir nos livres à huis clos pour que soient vérifiés nos coûts et structures.

**Le sénateur Angus :** Ma question est assez claire. M. Keyes nous a donné une réponse directe. Pensez-vous que des frais de 20 \$ par tranche de 100 \$ sont acceptables?

**M. Thompson :** Les frais que nous exigeons sont d'environ 21,60 \$, et nous croyons que le taux plafond devrait être établi en fonction de ces frais.

**Le sénateur Angus :** Ce serait un plafond approprié. Je pensais qu'il s'agissait de vos coûts.

**M. Thompson :** Non.

**Le sénateur Eyton :** J'aimerais avoir une meilleure idée du marché comme tel. Nous avons entendu dire que l'association représente 40 p. 100 de l'industrie et on nous a informés qu'il y a deux gros joueurs, dont votre société. Quelles sont les quatre ou cinq grandes entreprises de l'industrie, et quelle part du marché occupent-elles? Je pense qu'il faut se baser sur le nombre de succursales.

**M. Thompson :** Ma mémoire n'étant pas très bonne, je ne suis pas en mesure de vous donner le nom de ces sociétés. L'industrie compte quelques entreprises, je dirais trois ou quatre, qui pourraient avoir entre 25 et 30 succursales. Les trois principales sont celles que nous avons mentionnées aujourd'hui : Money Mart, Cash Money et Rentcash, qui représentent environ 60 p. 100 de l'industrie.

**Le sénateur Eyton :** Le projet de loi C-26 est le fruit de longues discussions et consultations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Vous avez proposé un changement qui est simple et facile à faire. Savez-vous comment cet amendement serait reçu par les provinces et les territoires?

**M. Thompson :** À mon avis, il n'y aura pas une grande réaction. Nous touchons à la dynamique des relations fédérales-provinciales. Cette mesure confère une obligation au gouvernement fédéral, et je pense qu'il a le devoir de s'en acquitter. J'ignore quelle sera la réaction des provinces. D'après la dynamique qui prévaut au Canada, les provinces feront ce qu'elles voudront. Je crois que nous avons intérêt à mettre en place une mesure de protection.

**M. Teeter :** Nous avons appris hier que les fonctionnaires ignorent la position des provinces dans ce dossier. Des représentants de certaines provinces, sinon toutes, ont été appelés à témoigner. Je crois que deux provinces ont fait savoir qu'elles avaient adopté des lois en la matière, mais en vérité, sénateur Eyton, on ne les a pas vraiment interrogées.

**Le président :** Nous allons arrêter ici, mais je vous demanderais de répondre par écrit à ma question. Il existe plusieurs façons de régler le problème que vous avez soulevé, mais j'ignore quelle serait la solution convenable ni même si nous accepterons votre suggestion. Le comité a l'esprit ouvert. Nous sommes en train d'examiner les enjeux et d'entendre des témoignages. Nous

come now from the consumers as well as from the Competition Bureau. We will be very interested to see what they say about the questions and the principles you raised.

One suggestion is that the federal government, instead of vacating the field, might establish a principle to take back the jurisdiction based on some general principle that consumer interests were not protected. This would give the government the right to withdraw their approval as opposed to vacating the field subject to the legislation. Would you give consideration to that as an alternative to your proposal?

**Mr. Thompson:** I will do that.

**Senator Angus:** We can make Senator Plamondon the ombudsperson for the industry.

**The Chairman:** Thank you for appearing. Thank you for your patience.

The committee adjourned.

recevrons prochainement des consommateurs ainsi que des représentants du Bureau de la concurrence. Nous avons très hâte de savoir ce qu'ils pensent des problèmes et des principes dont vous avez parlé.

Il a été suggéré que le gouvernement fédéral reprenne ce champ de compétence au lieu de l'abandonner, en faisant valoir que les intérêts des consommateurs ne sont pas protégés. Le gouvernement pourrait ainsi choisir de ne pas se prononcer dans ce cas-ci plutôt que de carrément abandonner. Pensez-vous qu'il pourrait s'agir là d'une solution de rechange à ce que vous proposez?

**M. Thompson :** Je vous transmettrai ma réponse.

**Le sénateur Angus :** Le sénateur Plamondon pourrait se faire le porte-parole de l'industrie.

**Le président :** Nous vous remercions de votre témoignage et de votre patience.

La séance est levée.

*Alterna Savings:*

Norman Ayoub, Senior Vice-President, Chief Operating Officer;  
Robert A. Whitelaw, Director, Alterna Convenience Loan Project.

*Canadian Payday Loan Association (CPLA):*

Stan Keyes, President;  
Norm Bishop, Corporate Secretary.

*Rentcash Inc.:*

Michael Thompson, Vice-President;  
Michael Teeter, Consultant.

*Caisse Alterna :*

Norman Ayoub, premier vice-président, chef de l'exploitation;  
Robert A. Whitelaw, directeur, Projet de prêts de dépannage.

*Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS) :*

Stan Keyes, président;  
Norm Bishop, secrétaire général.

*Rentcash Inc. :*

Michael Thompson, vice-président;  
Michael Teeter, consultant.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, February 28, 2007**

Rob Moore, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

Colin Carrie, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Industry.

#### WITNESSES

**Wednesday, February 28, 2007**

*Department of Justice Canada:*

William (Bill) Bartlett, Senior Counsel;

Matthew Taylor, Counsel.

*Industry Canada:*

Michael Jenkin, Director General, Office of Consumer Affairs;

David Clarke, Senior Analyst, Consumer Policy.

**Thursday, March 1, 2007**

*As an individual:*

The Honourable Madeleine Plamondon.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAISSENT

**Le mercredi 28 février 2007**

Rob Moore, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

Colin Carrie, député, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 28 février 2007**

*Ministère de la Justice Canada :*

William (Bill) Bartlett, avocat-conseil;

Matthew Taylor, avocat.

*Industrie Canada :*

Michael Jenkin, directeur général, Bureau de la consommation;

David Clarke, analyste principal, Politique de la consommation.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> mars 2007**

*À titre personnel :*

L'honorable Madeleine Plamondon.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Wednesday, March 21, 2007

---

Issue No. 17

**Third meeting on:**

Study of the Bill C-26, An Act to amend  
the Criminal Code (criminal interest rate)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Le mercredi 21 mars 2007

---

Fascicule n° 17

**Troisième réunion concernant :**

L'étude du Projet de loi C-26, Loi modifiant  
le Code criminel (taux d'intérêt criminel)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Baker, P.C. | * Hervieux-Payette, P.C. |
| Banks       | (or Tardif)              |
| Biron       | * LeBreton, P.C.         |
| Fitzpatrick | (or Comeau)              |
| Goldstein   | Massicotte               |
| Gustafson   | Meighen                  |
| Harb        | Oliver                   |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*March 1, 2007*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Moore (*March 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*March 20, 2007*).

The name of the Honourable Senator Gustafson substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*March 21, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Baker, C.P. | * Hervieux-Payette, C.P. |
| Banks       | (ou Tardif)              |
| Biron       | * LeBreton, C.P.         |
| Fitzpatrick | (ou Comeau)              |
| Goldstein   | Massicotte               |
| Gustafson   | Meighen                  |
| Harb        | Oliver                   |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 1<sup>er</sup> mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 19 mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 20 mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 21 mars 2007*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2007  
(34)

[English]

The Standing Senate committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:05 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Banks, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Massicotte and Meighen (10).

*In attendance:* June Dewetering, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 28, 2007, the committee continued its study of the Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate). (*For complete text of the order of reference, see Proceedings of the Committee, Issue No. 16.*)

**WITNESSES:***Financial Consumer Agency of Canada:*

Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public Affairs Branch;

John Rossi, Director.

*Competition Bureau Canada:*

Colette Downie, Acting Deputy Commissioner;

David McAllister, Senior Advisor.

*Ombudsman for Banking Services and Investments:*

David Agnew.

*Consumers' Association of Canada:*

Bruce Cran, President;

Mel Fruitman, Vice-President.

At 4:10 p.m., Mr. Lévesque, Ms. Downie and Mr. Agnew each made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:35 p.m., Mr. Fruitman made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2007  
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Banks, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Massicotte et Meighen (10).

*Également présente :* June Dewetering, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 février 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Agence de la consommation en matière financière du Canada :*

Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques;

John Rossi, directeur.

*Bureau de la concurrence Canada :*

Colette Downie, sous-commissaire intérimaire;

David McAllister, conseiller principal.

*Ombudsman des services bancaires et d'investissement :*

David Agnew.

*Association des consommateurs du Canada :*

Bruce Cran, président;

Mel Fruitman, vice-président.

À 16 h 10, M. Lévesque, Mme Downie et M. Agnew font chacun une déclaration puis, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

À 17 h 35, M. Fruitman fait une déclaration puis, aidé d'un autre témoin, répond aux questions.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate), met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Jerahmiel S. Grafstein** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, I want to welcome you to our continuing study of Bill C-26. This hearing is being viewed on CPAC from coast to coast to coast and around the world via the Internet. Everything we say here will be carefully deliberated.

I will give the viewing public some background on the bill so that they will understand what we are grappling with today. Bill C-26 was introduced in the House of Commons on October 6, 2006, and received first reading in the Senate on February 7, 2007, barely a month ago. It received second reading on February 28, following which it was referred to this committee.

The bill would amend section 347 of the Criminal Code, which criminalizes the charging of usurious interest rates. Governments are obviously free to regulate any lending industry within their jurisdiction consistent with the limits set out in section 347 of the Criminal Code. However, an exemption from that section would require them to allow lending transactions exceeding the limit set out in the code.

This bill does not represent our first examination of this section of the Criminal Code, nor is it our first examination of the issues related to payday lenders. The committee has, in the past, examined a bill proposed by our former colleague Senator Plamondon — who, by the way, gave evidence before this committee — which also sought to amend section 347 of the Criminal Code. Moreover, we have examined the full range of issues related to the consumer protection of the financial services sector, which included hearings on alternative financial services providers, and resulted in the tabling of our report on this issue back in June of 2006. This committee has spent a lot of time looking at this question and the surrounding circumstances relating to the need for legislation.

According to section 347 of the Criminal Code, it is a criminal offence to enter into an agreement or an arrangement to receive interest at a criminal rate exceeding an annualized calculation of 60 per cent, or to receive a payment of interest at a criminal rate. The consent of a provincial Attorney General is required to prosecute an offence under this section. To date, according to our information, the provincial governments have not prosecuted any payday lenders. This section has not been used in the criminal context with respect to the day-to-day activities of payday lenders.

The growth of the payday sector suggests to the committee that services provided by such lenders are services that consumers indeed desire. The Constitution provides that the provinces and

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2007

Conformément à l'ordre de renvoi du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel), le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-26. L'audience est télévisée sur CPAC d'un océan à l'autre et partout dans le monde sur Internet. Tout ce que nous dirons fera l'objet de délibérations mûrement réfléchies.

Je vais situer un peu le projet de loi pour permettre aux gens qui nous regardent de comprendre la question dont nous sommes saisis aujourd'hui. Le projet de loi C-26 a été déposé à la Chambre des communes le 6 octobre 2006; il a été approuvé en première lecture au Sénat le 7 février 2007, il y a à peine un mois. Il a été approuvé en seconde lecture le 28 février, après quoi il a été renvoyé à notre comité.

Le projet de loi vise à modifier l'article 347 du Code criminel, qui criminalise le fait d'exiger des taux d'intérêt usuraires. Bien entendu, les gouvernements sont libres de réglementer tout secteur du prêt relevant de leurs compétences, dans les limites stipulées à l'article 347 du Code criminel. Toutefois, une exemption de l'application de cet article les obligerait à autoriser des opérations de prêt dépassant la limite stipulée.

Ce n'est pas la première fois que nous examinons cet article du Code criminel, ni les questions liées aux prêteurs sur salaire. Par le passé, notre comité a étudié un projet de loi proposé par notre ancien collègue, le sénateur Plamondon — qui a d'ailleurs témoigné devant le comité —, projet de loi qui visait également à modifier l'article 347 du Code criminel. En outre, nous avons étudié toute la gamme de questions ayant trait à la protection des consommateurs dans le secteur des services financiers, notamment des audiences sur les fournisseurs de rechange de services financiers, ce qui a donné lieu au dépôt de notre rapport sur cette question en juin 2006. Le comité a donc consacré un temps considérable à l'étude de la question et à tout ce qui rendait nécessaire une mesure législative.

Selon l'article 347 du Code criminel, il est criminel de conclure une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel, dépassant 60 p. 100 du taux annuel effectif, ou de percevoir des intérêts à un taux criminel. Il faut le consentement du procureur général de la province pour engager des poursuites pour une infraction prévue au présent article. À ce jour, que nous sachions, les gouvernements provinciaux n'ont pas poursuivi de prêteurs sur salaire. C'est un article du Code criminel qui n'a pas été appliqué aux activités quotidiennes des prêteurs sur salaire.

La croissance du secteur des prêts sur salaire nous amène à penser que les services qu'ils fournissent sont recherchés par les consommateurs. D'après la Constitution, la protection des

territories have jurisdiction over consumer protection through their authority over property and civil rights, while the federal jurisdiction exists with respect to the criminal law. In effect, we share this general pool of jurisdiction.

In the absence of regulation, the future of payday loan industries will be determined by civil suits, which in our view is not a satisfactory way of dealing with a service that Canadians obviously want and require. It seems that the payday loan sector is seeking some form of regulation, and we are holding hearings relating to the regime that would be put in place with Bill C-26.

We have with us today Bruno Lévesque and John Rossi from the Financial Consumer Agency of Canada; Colette Downie and Dave McAllister from the Competition Bureau; and David Agnew, Ombudsman for Banking Services and Investments.

I would invite Mr. Lévesque to please begin.

[Translation]

**Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public Affairs Branch, Financial Consumer Agency of Canada:** Mr. Chairman, first I would like to thank you and the Standing Committee for inviting the Financial Consumer Agency of Canada to appear before you today.

My name is Bruno Lévesque. I am the Acting Director of the Consumer Education and Public Affairs Branch. Seated beside me is John Rossi — the Director of the Compliance and Enforcement Branch.

Given the short length of time we have, and in keeping with the chairman's request, I will keep my opening remarks as brief as possible.

We understand that the committee is specifically interested in FCAC's role in informing Canadians about payday loans. My remarks will therefore focus on that, but before I begin, I would like to put FCAC in context in this discussion.

[English]

Our mandate is set out in the Financial Consumer Agency of Canada Act. We have a compliance and enforcement mandate, as well as a mandate to inform Canadian consumers on the topic of financial products and services generally. In order to fulfil our enforcement mandate, we ensure that financial institutions meet their obligations to consumers as outlined in the federal financial institutions statutes. Payday loan activities are not covered by the legislation that we oversee. Therefore, we do not have any authority to regulate payday loan services providers, nor do we

consommateurs relève de la compétence des provinces et des territoires, cela relevant de leurs pouvoirs à l'égard des droits de propriété et des droits civils; le droit pénal, pour sa part relève de la compétence du gouvernement fédéral. Dans la pratique, c'est un domaine de compétence général qui est partagé.

En l'absence de réglementation, ce sont des poursuites au civil qui décideront de l'avenir du secteur des prêts sur salaire, ce qui, selon nous, n'est pas une façon satisfaisante de traiter un service que les Canadiens et les Canadiennes veulent et dont ils ont manifestement besoin. Le secteur des prêts sur salaire semble rechercher une forme de réglementation et nous tenons des audiences ayant trait au régime qui serait mis en place par le projet de loi C-26.

Nous avons avec nous aujourd'hui Bruno Lévesque et John Rossi, de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada; Colette Downie et Dave McAllister, du Bureau de la concurrence; et David Agnew, l'ombudsman des services bancaires et d'investissement.

Je cède maintenant la parole à M. Lévesque.

[Français]

**Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques, Agence de la consommation en matière financière du Canada :** Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de vous remercier d'avoir invité l'Agence de la consommation en matière financière du Canada à se présenter devant vous aujourd'hui.

Je m'appelle Bruno Lévesque, je suis le directeur intérimaire de la Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques à l'agence. Je suis accompagné de John Rossi, le directeur de la Direction de la conformité et de l'application.

Étant donné le peu de temps dont nous disposons et à la demande du président, je serai le plus bref possible.

Nous croyons comprendre que le comité s'intéresse tout particulièrement au rôle joué par l'ACFC pour informer les Canadiens sur la question des prêts sur salaire. Je traiterai donc essentiellement de ce sujet mais, avant de commencer, j'aimerais préciser la place qu'occupe l'ACFC dans le contexte.

[Traduction]

Le mandat de l'ACFC est énoncé dans la Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Notre mandat comprend un volet d'application de la loi et un volet d'information des consommateurs canadiens sur les produits et les services financiers de façon générale. Pour remplir notre mandat d'application de la loi, nous veillons à ce que les institutions financières s'acquittent de leurs obligations envers les consommateurs, qui sont prescrites par les lois qui régissent les institutions financières fédérales. Les activités touchant les prêts



have the authority to monitor how they conduct themselves in the marketplace.

[Translation]

The second part of our mandate is consumer education. Through its consumer education mandate, FCAC informs consumers about their rights and responsibilities when dealing with financial institutions and provides objective and timely information to help Canadians understand, and shop around for, common financial products and services.

We offer this information to consumers in a number of different ways, including through print publications, interactive tools on our website, and direct contact through our multiple outreach initiatives and partnerships.

Our publications and online interactive tools provide information on financial products and services, such as credit cards, mortgages, bank accounts, credit reports, and payday loans.

[English]

Since we first opened our doors five years ago, we have seen an exponential increase in demand for FCAC products and services. Every year, more and more Canadians contact us by phone, e-mail, letter or visit our website to download publications. The ongoing relationship that the FCAC has with consumers through these contacts is a great source of information that helps us develop and refine our consumer education program.

How did we come to produce a publication on payday loans? As far back as 2001-02, in its first annual report to Parliament, the FCAC expressed a concern that consumers could be using payday loan services without fully understanding the cost and without knowing about the other short-term options available to them. At the same time, the FCAC accepted a request from the federal-provincial Consumer Measures Committee to develop information and material to help consumers understand the costs and implications of using payday loan services. As a result, in conjunction with PIAC, the Public Interest Advocacy Centre, we created the publication *The Cost of Payday Loans*, a copy of which has been distributed to you today. By first identifying the information gaps in the financial marketplace, we work directly or with partners to fill those gaps. The FCAC is being proactive in providing Canadians with the information and tools they need to help them navigate the complex financial marketplace.

sur salaire ne tombent pas sous le coup des lois dont nous surveillons le respect. Par conséquent, nous n'avons pas le pouvoir de réglementer les fournisseurs de services de prêts sur salaire. Nous ne sommes pas non plus autorisés à surveiller le comportement des fournisseurs de services de prêts sur salaire sur le marché.

[Français]

Le deuxième volet de notre mandat est l'éducation des consommateurs. À ce titre, l'ACFC informe les consommateurs au sujet de leurs droits et responsabilités lorsqu'ils traitent avec les institutions financières et leur fournit des renseignements objectifs en temps opportun pour les aider à comprendre les produits et services financiers courants et à magasiner pour se les procurer.

Nous diffusons cette information de différentes façons, notamment au moyen de publications imprimées, d'outils interactifs sur notre site Web et de communications directes grâce à nos multiples initiatives de liaison externe et de partenariat.

Nos publications et nos outils interactifs en ligne contiennent de l'information sur les produits et services financiers comme les cartes de crédit, les hypothèques, les comptes bancaires, les dossiers de crédit et les prêts sur salaire.

[Traduction]

Depuis que l'agence a été mise sur pied, il y a cinq ans, nous assistons à une augmentation exponentielle de la demande pour les produits et les services de l'ACFC. En effet, chaque année, les Canadiens sont de plus en plus nombreux à communiquer avec nous par téléphone, courriel ou lettre, ou à visiter notre site web pour télécharger nos publications. Les relations que l'ACFC entretient sur une base constante avec les consommateurs, grâce à ces divers modes de communication, sont une importante source d'information dont nous nous servons pour élaborer et perfectionner notre programme d'éducation des consommateurs.

Comment en sommes-nous venus à produire une publication sur les prêts sur salaire? Dans son premier rapport annuel au Parlement, déposé en 2001-2002, l'ACFC disait craindre que les consommateurs utilisent les services de prêts sur salaire sans comprendre parfaitement les coûts de ces services et sans connaître les autres possibilités d'emprunt à court terme qui leur sont offertes. Parallèlement, l'ACFC a accepté une demande du Comité fédéral-provincial des mesures en matière de consommation visant à préparer des documents d'information pour aider les consommateurs à comprendre les coûts et les conséquences des services de prêts sur salaire. Et de concert avec le CDIP, le centre pour la défense de l'intérêt public, nous avons conçu la publication *Le coût des prêts sur salaire*, dont on vous a remis un exemplaire aujourd'hui. Nous avons commencé par cerner les lacunes en matière d'information sur le marché financier, puis nous avons travaillé seuls ou avec nos partenaires pour combler les lacunes repérées. L'ACFC suit une approche proactive en fournissant aux Canadiens l'information et les outils dont ils ont besoin pour s'y retrouver sur le marché financier complexe.

*[Translation]*

So in closing, although we do not have a role to play in the regulation of payday loan service providers, we strive to ensure that Canadians have access to unbiased, factual sources of information that we hope will help them make the most suitable and less expensive choices for their needs.

We would like to thank you for the opportunity to appear before the committee and we look forward to answering any questions you may have.

*[English]*

**Colette Downie, Acting Deputy Commissioner, Competition Bureau Canada:** Honourable senators, I am here with my colleague Dave McAllister, who is Senior Advisor in the Legislative and Parliamentary Affairs Branch at the Competition Bureau. I send the apologies of the Commissioner of Competition, who was unavailable to appear today. In the interests of time, I have not prepared opening remarks as we are anxious to get to questions.

**The Chairman:** Do you have any general comments about the bill?

**Ms. Downie:** Generally, the bureau is very much in favour of anything that provides more information, disclosure and transparency to consumers, and this bill will give the provinces the ability to do that.

Generally speaking, the bureau tends to advocate reliance on market forces as a way to pick winners and losers in a marketplace, and we tend to be more reticent about price regulation. If I understand the testimony before this committee, it is the purpose of this legislation to give the provinces the ability to regulate prices if they choose to do so, and that is really for jurisdictional and consumer protection reasons that are beyond our mandate. We do not have any comments to make in that regard because it is beyond our expertise.

The legislation introduced by the provinces allows them to take the impact on competition or on consumer choice into account when they regulate prices. To the extent that such regulation takes place, the Competition Act will still apply to the payday lending industry in Canada.

**David Agnew, Ombudsman for Banking Services and Investments:** Honourable senators, it is good to be back before you. I know from previous experience that you value pithy opening remarks. I have distributed some comments, but I will speak briefly to them and start off, for the global audience, with a brief description of who we are.

The Ombudsman for Banking Services and Investments is an independent and impartial dispute resolution service. We look at unresolved complaints from the customers of more than 600 financial services providers across Canada in banking, loan

*[Français]*

J'aimerais conclure en disant que même si nous n'avons pas de rôle à jouer dans la réglementation des fournisseurs de services de prêt sur salaire, nous faisons notre possible pour nous assurer que les Canadiens ont accès à une source de renseignements précise, objective qui, nous l'espérons, les aidera à faire les choix les plus judicieux et les moins coûteux possible pour répondre à leurs besoins.

J'aimerais vous remercier de nous avoir donné la possibilité de prendre la parole devant le comité. Mon collègue et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

*[Traduction]*

**Colette Downie, sous-commissaire intérimaire, Bureau de la concurrence Canada :** Honorables sénateurs, je suis accompagnée de mon collègue Dave McAllister, conseiller principal de la Direction générale des affaires législatives et parlementaires au Bureau de la concurrence. Le commissaire à la concurrence vous prie d'accepter ses excuses de n'avoir pu comparaître aujourd'hui. Pour gagner du temps, je n'ai pas préparé de remarques liminaires; ainsi, vous pourrez passer rapidement aux questions.

**Le président :** Avez-vous des commentaires d'ordre général sur le projet de loi?

**Mme Downie :** Généralement parlant, le bureau est toujours résolument en faveur de toute mesure apportant plus de renseignements, de divulgation et de transparence aux consommateurs et le projet de loi donnera aux provinces la capacité d'y veiller.

Généralement, le bureau préfère s'en remettre aux forces du marché pour choisir les gagnants et les perdants sur un marché; nous sommes peu enclins à réglementer les prix. Si je comprends bien les témoignages entendus par le comité, le but du projet de loi est de donner aux provinces la capacité de réglementer les prix, si elles le désirent. Ce choix résulte de questions de compétence et de protection des consommateurs qui ne relèvent pas de notre mandat. Nous n'avons pas de commentaires à ce sujet, vu qu'il ne relève pas de nous.

Les mesures législatives présentées par les provinces leur permettent de tenir compte des répercussions d'une réglementation des prix sur la concurrence ou de l'éventail de choix qui s'offrent aux consommateurs. Dans le cadre d'une réglementation de ce type, la Loi sur la concurrence continuera de s'appliquer au secteur des prêts sur salaire au Canada.

**David Agnew, ombudsman des services bancaires et d'investissement :** Honorables sénateurs, je suis heureux d'être à nouveau parmi vous. Je sais d'expérience que vous aimez les déclarations liminaires succinctes. J'ai distribué quelques commentaires et je compte les survoler. Pour les gens qui nous écoutent en général, je vais commencer par décrire brièvement qui nous sommes.

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement offre actuellement un service indépendant et impartial de règlement des différends. Nous nous penchons sur les plaintes restées sans solution des clients de plus de 600 firmes de services financiers

and trust, investments, mutual funds and, I am happy to say, a growing number of credit unions — not, however, at least to this point, payday lenders, which is probably why I am here.

I will begin with a motherhood statement. It is a good thing that any financial services provider in Canada be regulated. It is almost surprising, in 2007, that there are any that are not so regulated. Therefore, at one level, this legislation is obviously a good thing. I confess to being agnostic about the method of regulation and, to that extent, that is properly in the realm of policymakers, which we are not.

Having heard much of the discussion about consumer protection, the one thing I have not heard being discussed in the context of this bill, and it is a very important part of consumer protection, is getting your money back, to put it in the vernacular, which is, when we deal with complaints, at the heart of the issue. It is what most consumers want. That is what we do. We look at disputes. If we see that there has been maladministration, an error, or that misinformation has been provided to the consumer, we will make a recommendation that the consumer be put back in the place they were prior to the transaction. We do not deal with damages; we are not regulators. We do not impose fines or sanctions. All of that is an important part of the system, but it is not what we do. We leave that to the regulators and we focus on restitution. That, too, is an important part of the system. In your deliberations and reflections, while this is an area that appears to be moving to the provinces to implement in terms of regulating the actual day-to-day operations of payday lenders, I would hope that that would be included as an important part of the consumer protections being offered.

When you look at our membership and our potential membership, a lot of encouragement has been given — whether it is by self-regulatory organizations or by the regulators themselves — that financial services providers join our service and offer our protections to consumers. Certainly, in your deliberations and the work that you do, anything that would similarly encourage payday lenders to become part of the ombudsman service would well serve the consumers. It is our objective that one day we can say that everyone in Canada who is using a banking service, or an investment product or service, is eligible to come to the ombudsman should they have an unresolved dispute.

**The Chairman:** Thank you so much. Perhaps I might introduce the members of the committee who are here so that you will be familiar with them.

I will start with Senator Baker from Newfoundland, followed by Senator Massicotte, Senator Banks, Senator Meighen, Senator Angus, Senator Harb, Senator Goldstein and Senator Biron. You

partout au Canada, dont des banques, des sociétés de fiducie, des sociétés de prêt, des maisons de courtage, des sociétés de fonds communs de placement et, à notre grande satisfaction, de plus en plus de caisses d'épargne et de crédit — mais pas de prêteurs sur salaire, du moins pas encore, ce qui explique sans doute ma présence parmi vous aujourd'hui.

Je vais commencer par une déclaration pleine de bonnes intentions : il est bon qu'un fournisseur de services financiers canadien soit réglementé. Il est quasiment surprenant qu'en 2007, certains échappent à la réglementation. C'est pourquoi le projet de loi est manifestement une bonne chose, à un premier niveau. Quant à la méthode de réglementation adoptée, j'avoue être agnostique, d'autant que la question relève à juste titre des législateurs, pas de nous.

J'ai suivi une bonne part des discussions sur la protection des consommateurs dans le cadre du projet de loi, sans entendre mentionner un élément qui est toutefois très important : récupérer son argent, pour le dire crûment, ce qui importe avant tout aux consommateurs dont nous traitons les plaintes. C'est ce que veulent les consommateurs; et c'est ce que nous faisons. Nous nous penchons sur les différends. Si nous constatons qu'il y a eu une mauvaise administration, une erreur ou des renseignements erronés fournis au consommateur, nous recommandons que le consommateur soit rétabli dans la situation qui était la sienne avant l'opération. Nous ne traitons pas de dommages-intérêts; nous ne sommes pas un organisme de réglementation. Nous n'infligeons pas d'amendes ou de sanctions. Ce sont des aspects importants du système, mais ils ne sont pas de notre ressort. Nous laissons les organismes de réglementation s'occuper de ces aspects et nous nous concentrons sur la restitution, qui est, elle aussi, un élément important du système. C'est pourquoi j'aimerais voir la restitution incluse dans les mesures de protection du consommateur envisagées lors de vos délibérations et de vos réflexions, même si c'est un domaine qui semble devoir être dévolu aux provinces, pour la mise en œuvre au jour le jour, sur le terrain, de la réglementation du fonctionnement des prêteurs sur salaire.

En voyant qui est membre et qui pourrait l'être, on constate que les organismes de réglementation et les associations autoréglementées encouragent systématiquement les fournisseurs de services financiers à souscrire à nos services et à offrir notre protection aux consommateurs. Dans vos délibérations et dans le travail que vous effectuez, toute mesure qui encouragerait les prêteurs sur salaire eux aussi à souscrire au service de l'ombudsman serait une bonne chose pour les consommateurs. Nous avons pour objectif d'être un jour en mesure de dire que tout Canadien ayant recours à un service bancaire, à un service d'investissement ou à un produit d'investissement peut avoir recours à l'ombudsman dès qu'un différend reste sans solution.

**Le président :** Merci beaucoup. Peut-être pourrais-je présenter les membres du comité présents, pour que vous sachiez à qui vous avez affaire.

Je commencerai avec le sénateur Baker, de Terre-Neuve, puis le sénateur Massicotte, le sénateur Banks, le sénateur Meighen, le sénateur Angus, le sénateur Harb, le sénateur Goldstein et le



have a full-fledged and serious-minded committee focused on your comments. I will now turn to Senator Angus, who the deputy chairman of the committee and the sponsor of this bill, to be the opening questioner.

**Senator Angus:** Let me first say, chairman, that I am not the sponsor of the bill although I am the deputy chairman of the committee. The sponsor is Senator Trevor Eyton, who has spoken eloquently about the bill already.

I have very few questions but I would like to reiterate the chairman's welcome. I have seen you all before, even Ms. Downie. You help our work very much in your efforts to not only make sure that the financial services sector functions properly but also that the consumers who use the system are treated fairly.

This bill, Bill C-26 goes right to the heart of that area of concern, namely, the consumer. Some of you will recall, having been witnesses thereto, the study that was done by this committee on how, five years after the last major amendments to the financial institutions legislation, the new measures designed to protect consumers were working. We found that they were working pretty well, and we issued a report to that effect. One of the things that we found, however, was that there now existed this new industry that had grown up like Topsy — and is continuing to grow like Topsy — called payday lending.

The issue here was whether or not the federal government was in a position to deal with that new industry. As the chairman has mentioned, that section of the Criminal Code was already in existence. If people in the industry were charging a rate that, if analyzed, would appear usurious in the criminal sense, even though the loan might only be for a few days, and the industry were asking for a way to get around that, then that was obviously an exemption from the Criminal Code provisions.

Canada's new government, in its wisdom, decided this was an area better dealt with at the provincial level, and that is what this act is all about. However, before we pass it, we want to make sure that people like you — the ombudsman, Mr. Agnew, the people from the consumer agency, the FCAC, and the Competition Bureau — are on side with it.

Some witnesses have expressed the concern that this could be anti-competition. In this industry there are a couple of big players and many smaller ones. It has been argued that perhaps the bill, as drafted, could be anti-competition, so we are anxious to know. My real question, which I will ask of all of you, is: Are you comfortable with the bill as drafted? Perhaps we could start with the Competition Bureau. Are you content that we pass this bill?

**Ms. Downie:** Yes, we are content that you go ahead and pass the bill for the reasons I outlined in my opening remarks.

**Senator Angus:** That is what I gathered. Are you okay with that, Mr. McAllister? Ms. Downie will not get fired tomorrow, will she?

sénateur Biron. Le comité au grand complet se concentre avec sérieux sur vos commentaires. Nous allons maintenant commencer avec le sénateur Angus, qui est vice-président du comité et parrain du projet de loi. C'est lui qui posera la première question.

**Le sénateur Angus :** Laissez-moi d'abord préciser, monsieur le président, que je ne suis pas le parrain du projet de loi, bien que je sois vice-président du comité. C'est le sénateur Trevor Eyton qui en est le parrain et il l'a d'ailleurs déjà défendu avec éloquence.

J'ai très peu de questions, mais je voudrais faire écho à la bienvenue que vous a souhaitée le président. Je vous ai tous déjà rencontrés, y compris Mme Downie. Vos efforts pour veiller au bon fonctionnement du secteur des services financiers et au traitement équitable des consommateurs dans ce domaine nous facilitent beaucoup le travail.

Le projet de loi C-26 cible justement la protection du consommateur. Comme certains d'entre vous ont comparu à cette occasion, ils se souviendront sans doute que le comité a effectué une étude sur les nouvelles mesures de protection des consommateurs pour savoir si, cinq ans après, les modifications majeures apportées à la Loi sur les institutions financières donnent des résultats. Nous en avons conclu qu'elles fonctionnaient plutôt bien et avons publié un rapport à cet effet. Nous avons toutefois constaté l'existence d'une nouvelle industrie qui ne cesse de grandir : les prêts sur salaire.

Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral était habilité ou non à réglementer ce nouveau secteur. Comme l'a dit le président, l'article du Code criminel sur la question existait déjà. Comme les prêteurs sur salaire exigeaient des taux d'intérêt qui, sur analyse, étaient en fait usuraires selon le code, même si ces prêts n'étaient que pour quelques jours, ils souhaitaient trouver une façon de contourner la loi, une exemption à l'application des dispositions du Code criminel.

Le nouveau gouvernement du Canada, dans sa sagesse, a décidé que c'était un domaine qui relevait plutôt des provinces et c'est précisément de cette question que traite le projet de loi que nous avons sous les yeux. Avant que nous l'adoptions, toutefois, j'aimerais m'assurer de votre appui à tous : l'ombudsman, M. Agnew, l'Association des consommateurs, l'ACFC et le Bureau de la concurrence.

Selon certains témoins, le projet de loi risque de nuire à la concurrence. Il existe dans le secteur un ou deux gros intervenants et toute une série de plus petites sociétés. On nous a dit que le projet de loi, dans son libellé actuel, risquait de nuire à la concurrence; c'est pourquoi nous tenons beaucoup à connaître votre opinion. D'où ma question, à chacun d'entre vous : Tel que rédigé, le projet de loi vous préoccupe-t-il? Nous pourrions peut-être commencer par le Bureau de la concurrence. Avez-vous une objection à ce que nous adoptions le projet de loi?

**Mme Downie :** Non nous n'en avons pas, pour les raisons que j'ai soulignées dans mes remarques liminaires.

**Le sénateur Angus :** C'est ce que j'avais cru comprendre. Vous, monsieur McAllister, avez-vous des objections? Mme Downie ne va pas être mise à la porte demain, n'est-ce pas?

**Mr. McAllister:** No.

**Senator Angus:** How about you, Mr. Agnew?

**Mr. Agnew:** I tend not to opine on public policy matters such as this, but obviously this is the product of many years of negotiation. It seems to have some consensus. It also leaves the provinces some freedom and latitude. Some provinces have opted in and some appear not to want to go down the road of taking advantage of the powers that this legislation would convey. However, the absence of regulation and the paralysis that has developed around this issue is not sustainable, and that is very bad for consumer protection.

**Senator Angus:** Are you saying that this would alleviate that paralysis?

**Mr. Agnew:** Yes.

**Senator Angus:** I think you noted in your opening that not only had Manitoba and Nova Scotia come forward but we all received notice this week that Saskatchewan has also done so, in terms of their legislation. The three provinces seem to be in harmony. I understand that this harmony would have been the result of consultation that took place between the federal government and the provincial people before this bill was put on the table. That would make some sense to me, and I gather that you agree with that.

**Mr. Agnew:** It would only be speculation, but I do not think any of the provinces, particularly the smaller ones, have the resources to reinvent the wheel. I would assume there has been some sharing of legislation and approach, not just in the legislative drafting but also where the power to separate may lie with the public utility commissions, and so on. I know New Brunswick also has signalled its intention to move ahead, and I think Alberta has, as well.

[Translation]

**Senator Angus:** Do you agree with your colleagues?

**Mr. Lévesque:** We do not have a mandate for commenting on policies as they develop. That being said, the agency's main concern regarding payday loan products and services had to do with the fact that quite a few of the people who use these products or are targeted by these products did not seem to understand the costs and other implications of the product or to be aware of other short term loan services that were available.

With this in mind, we printed our publication on payday loans. However, we will not oppose the bill if it gives rise to regulations that meet the consumers' needs.

[English]

**Senator Angus:** Mr. Rossi, do you agree?

**John Rossi, Director, Financial Consumer Agency of Canada:** I can just reiterate the perspective of Mr. Lévesque. The agency is in favour of anything that will enhance consumer protection.

**M. McAllister :** Non.

**Le sénateur Angus :** Qu'en dites-vous, monsieur Agnew?

**M. Agnew :** Je m'abstiens généralement de commentaires sur des questions de politique publique telle que celle-ci, mais le projet de loi résulte manifestement de nombreuses années de négociations. Il semble jouir d'un certain consensus. De plus, il laisse aux provinces une certaine liberté et latitude. Certaines provinces ont décidé de se prévaloir du projet de loi; d'autres ne semblent pas pressées d'exercer les pouvoirs que leur conférerait la loi. Quoi qu'il en soit, l'absence de réglementation et la paralysie qui frappent la question ne peuvent durer; elles sont extrêmement nuisibles à la protection du consommateur.

**Le sénateur Angus :** Le projet de loi mettrait-il fin à cette paralysie, selon vous?

**M. Agnew :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Je crois me souvenir vous avoir entendu mentionner dans vos remarques liminaires que seuls le Manitoba et la Nouvelle-Écosse étaient allés de l'avant; mais nous avons été informés cette semaine que la Saskatchewan leur avait emboîté le pas et avait adopté une loi. Les trois provinces semblent d'accord. Je comprends que l'entente résulte peut-être des consultations qui ont eu lieu entre le gouvernement fédéral et les provinces avant le dépôt du présent projet de loi. Cela me semblerait logique et j' imagine que vous êtes du même avis.

**M. Agnew :** Je ne fais que supposer, mais j' imagine qu'aucune des provinces, particulièrement les plus petites, n'a les moyens de réinventer la roue. J' imagine qu'il y a eu des échanges en ce qui concerne l'approche et la mesure législative, pas seulement pour la rédaction de la loi, mais aussi quand le pouvoir de faire des distinctions peut relever des commissions de services publics, etc. Je sais que le Nouveau-Brunswick a lui aussi indiqué son intention d'aller de l'avant, ainsi que l'Alberta.

[Français]

**Le sénateur Angus :** Êtes-vous d'accord avec vos collègues?

**M. Lévesque :** Étant donné notre mandat, nous ne sommes pas en mesure de commenter les politiques qui sont développées. Cela dit, la préoccupation principale de l'agence par rapport aux produits et services de prêt sur salaire concernait le fait qu'une partie de la population qui utilise ces produits ou que ces produits ciblaient ne semblait pas comprendre les coûts et les implications reliés à ce produit ni connaître les autres services de prêt à court terme qui pouvaient être disponibles.

C'est dans ce contexte que nous avons imprimé notre publication sur les prêts sur salaire. Toutefois, nous ne nous opposerons pas au projet de loi si une réglementation en résulte et qu'elle réponde aux besoins des consommateurs.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Monsieur Rossi, avez-vous des objections?

**John Rossi, directeur, Agence de la consommation en matière financière du Canada :** Je peux juste faire écho au point de vue de M. Lévesque. L'agence est en faveur de toute mesure susceptible

However, it is important to say that, from the agency's perspective, our mandate is pretty clear and set out in our legislation. It is limited to the financial institution statutes, and this industry falls well outside of that mandate. Yes, we support the enhanced consumer protection; but from the agency's perspective, from strictly an enforcement perspective, it would fall outside our mandate.

**Senator Angus:** The chairman and I have been together for a long time in this mission, especially with the consumer study, and we were very impressed with your booklet. I am assuming it is in both official languages; the one I have here is in the English language, and it is fine, and I gather it is produced in French as well.

**Mr. Lévesque:** Yes.

**Senator Angus:** Terrific, thank you very much.

**Senator Goldstein:** Within the strictures that some of you have about commenting on public policy, it is encouraging to hear you effectively supporting this legislation.

I do not often have occasion to praise this new government, and I do not intend to praise it this time either, because it would be breaking the mould, but I consider that the manner in which this problem is proposed to be resolved is a particularly elegant one. The drafters have changed the characterization of the cost of a loan as interest, and characterized it instead as a function of the cost of a loan. This effectively brings it into provincial jurisdiction in terms of protecting consumers, given the fact that there are double limitations in play regarding the term of the loan and the quantity of the loan.

I would like to deal first with you Mr. Lévesque, to the extent that this concern becomes one of provincial jurisdiction. Will your role change in terms of the protection of consumers and the publications and complaints mechanism?

**Mr. Lévesque:** With respect to the consumer education mandate that we have, it is pretty large and it is pretty flexible in terms of the issues we can address, keeping in mind that we try not to duplicate any work already being done by other players at the federal and provincial levels. However, on this one, and on any other issues where we feel that there is an information gap that might affect the consumer, we proactively provide information to help the consumer better navigate the marketplace. Assuming that the legislation or the regulation of this industry were to be handled by a regulator, whose role would also be to provide information on the product they regulate, we would certainly be open to working with these organizations and to share expertise or to work on common projects in order to help the consumer better understand the products and services.

**Senator Goldstein:** Have you had experience in dealing with provincial — not equivalents, but effectively consumer protection agencies, in terms of collaborative education of the public?

d'améliorer la protection des consommateurs. Il importe toutefois de préciser que le mandat de l'agence est assez clair, tel qu'énoncé dans notre loi habilitante. Il se limite aux institutions financières réglementées par la loi, et le secteur des prêts sur salaire est tout à fait en dehors de ce mandat. Oui, nous sommes en faveur d'une protection accrue des consommateurs. Toutefois, en ce qui concerne l'agence, le respect de cette loi ne relèverait pas de notre mandat.

**Le sénateur Angus :** Le président et moi avons entrepris cette mission depuis longtemps, notamment en ce qui concerne l'étude sur la protection des consommateurs, et nous avons été impressionnés par votre livret. Je suppose qu'il existe dans les deux langues officielles? Celui que j'ai ici est en anglais; il est bien fait et, à ce que je comprends, existe aussi en français.

**M. Lévesque :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Très bien. Merci beaucoup.

**Le sénateur Goldstein :** Malgré la détermination de certains d'entre vous à ne pas émettre d'opinion sur une politique publique, il est encourageant de vous entendre appuyer le projet de loi.

J'ai rarement l'occasion de féliciter ce nouveau gouvernement et je n'entends pas le faire aujourd'hui non plus, car ce serait une entorse aux traditions. Mais je trouve particulièrement élégante la façon dont on envisage de résoudre le problème. Les juristes ont changé la caractérisation comme intérêt des coûts d'un prêt, les caractérisant à la place comme fonction des coûts d'un prêt. Du coup, cette question relève alors de la compétence des provinces à protéger les consommateurs, étant donné le fait que deux limites entrent en jeu : la durée du prêt et son montant.

J'aimerais m'adresser d'abord à vous, monsieur Lévesque. Vu qu'il s'agit de préoccupations des provinces, votre rôle changera-t-il quant à la protection des consommateurs, la publication de documents et le mécanisme des plaintes?

**M. Lévesque :** Le mandat d'éducation du consommateur que nous avons est assez étendu et assez souple quant aux questions dont nous pouvons traiter. Nous nous efforçons toutefois d'éviter de dédoubler le travail déjà effectué par d'autres intervenants aux niveaux fédéral et provincial. Dans le domaine des prêts sur salaire, comme dans tout domaine où il existe selon nous des lacunes dans les renseignements disponibles, nous avons une attitude proactive et informons le consommateur afin de l'aider à mieux s'orienter sur le marché. Si un organisme de réglementation était amené à légiférer ou à réglementer le secteur, ainsi qu'à fournir des renseignements sur le produit qu'il réglemente, nous serions tout disposés à travailler avec un tel organisme, à mettre notre expertise en commun ou à travailler à des projets conjoints afin d'aider le consommateur à mieux comprendre les produits et les services.

**Le sénateur Goldstein :** Avez-vous eu l'occasion de collaborer à la sensibilisation de la population avec, non pas vos homologues provinciaux, mais de véritables organismes de protection du consommateur?



**Mr. Lévesque:** Yes, on an ongoing basis and on specific projects, we deal with some organizations at the provincial level.

**Senator Goldstein:** Would I be correct in assuming that there is nothing in this bill that would affect your ability to communicate with the public?

**Mr. Lévesque:** You would be correct. It would not affect our ability to communicate with the public.

**Senator Goldstein:** You have no problem with that?

**Mr. Lévesque:** No.

**Senator Goldstein:** In terms of competition, some people have appeared before us who want us to propose an amendment to the bill that would include a cap, so that, in order to be recognized, provinces would need to have their legislation comply with that cap or be below it. In your view would that be a salutary way to deal with the issue of competition?

**Ms. Downie:** If I understand the proposals that have been put forward, it would be to set a maximum price cap, and the provinces could potentially settle a lower cap?

**Senator Goldstein:** Without characterizing it provincially or otherwise, that a cost be inserted into the federal legislation as a maximum. In your opinion, would this enhance or diminish competition, or have no effect?

**Ms. Downie:** It would really depend on at what level the cap was set. Any price cap set in this area will have an impact on which players can compete in the market below that price cap. It would depend on that. If there was a federal cap and a provincial cap, that would start to get confusing and would increase the cost of doing businesses, which costs might then be passed on to consumers. That is not a good thing. Similarly, any sort of duplication of regulation that might deter new entrants from coming in, or any uncertainty, can be harmful to competition. Generally speaking, that would be how we would view a federal cap.

**Senator Goldstein:** Are you aware that there is a very significant Internet industry in payday loans which emanates not from Canadian institutions but from foreign or foreign-controlled institutions, including some in Costa Rica and elsewhere, outside the jurisdiction of any province or, for that matter, Canada. Given the proliferation of these payday loan operations on the net, I cannot help wondering to what extent anything that we or the provinces can do will have an effect on this industry, in terms of controlling it. If, day by day, it is increasing on the Internet, and people are going more and more to the Internet to borrow small amounts of money, how can we have any effect on that? First, are any of you aware of the proliferation of these net payday loan people?

**M. Lévesque:** Oui, autant sur une base permanente que dans le cas de projets précis, avec certains organismes provinciaux.

**Le sénateur Goldstein:** Aurais-je raison de penser que rien dans le présent projet de loi ne nuirait à votre capacité de communiquer avec la population?

**M. Lévesque:** Vous auriez raison. Le projet de loi n'aurait aucune incidence sur notre capacité de communiquer avec le public.

**Le sénateur Goldstein:** Avez-vous des objections?

**M. Lévesque:** Non.

**Le sénateur Goldstein:** Je voudrais passer à une question de concurrence. Certaines personnes qui ont comparu devant le comité voudraient que nous changions le projet de loi afin d'y inclure un plafond. Alors, pour être reconnues, les provinces devraient adopter une loi qui respecte ce plafond ou fixe un plafond inférieur. Selon vous, serait-ce salutaire, pour la concurrence?

**Mme Downie:** Si je comprends bien les propositions qui ont été présentées, il s'agirait de fixer un plafond pour les prix, et de laisser les provinces libres de fixer un plafond inférieur. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Goldstein:** Sans parler de ce qui se ferait dans la province ou ailleurs, il s'agirait d'insérer un coût maximal dans le projet de loi fédéral. À votre avis, est-ce que cela diminuerait la concurrence, est-ce que cela l'augmenterait ou est-ce que ce serait sans effet?

**Mme Downie:** Cela dépendrait vraiment du niveau du plafond adopté. Tout plafond fixé dans ce domaine aura des répercussions, certains intervenants seulement étant en mesure d'entrer en concurrence sur le marché en-dessous de ce plafond. Cela dépendrait donc du plafond. S'il existait un plafond fédéral et un plafond provincial, cela risquerait d'engendrer de la confusion et d'augmenter le coût des affaires, coût qui serait répercuté sur les consommateurs. Ce ne serait pas une bonne chose. Dans le même ordre d'idées, tout dédoublement des règlements qui pourrait décourager de nouveaux venus de se joindre au secteur, au même titre que n'importe quelle incertitude, peut nuire à la concurrence. Généralement parlant, ce serait notre opinion quant à un plafond fédéral.

**Le sénateur Goldstein:** Savez-vous qu'il existe dans le secteur des prêts sur salaire un gros volet sur Internet qui résulte non d'institutions canadiennes mais d'institutions étrangères ou contrôlées par des intérêts étrangers, y compris au Costa Rica et ailleurs. Elles échappent au contrôle d'une province et au Canada. Vu la prolifération de ces entreprises de prêts sur salaire sur Internet, je ne peux m'empêcher de me demander dans quelle mesure le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux peuvent effectivement contrôler ce secteur. Si la part des services sur Internet augmente de jour en jour, si, plus cela va, plus les gens se tournent vers Internet pour emprunter de petites sommes d'argent, comment pouvons-nous influencer sur ce phénomène? Pour commencer, êtes-vous au courant de la prolifération de ces prêteurs sur salaire sur Internet?

**Ms. Downie:** I am only aware to the extent that I have been reading about this industry in preparation for appearing here today. I have read some of the submissions to this committee that talked about it. I can say that certainly the Internet is a factor in enforcing the provisions of the Competition Act that exist today, so it is obviously a problem in price-fixing investigations and in misleading advertising investigations as well. What law enforcement agencies have had to do is to form partnerships with other jurisdictions in order to be able to tackle crimes.

**David Allister, Senior Advisor, Competition Bureau of Canada:** One of the things we have been contemplating, as we prepared to come here, is to have a look at the industry. Oddly enough, looked at from an outside point of view, there appear to be a number of players in the market: some large, some small, some Internet access for consumers, as well as a host of alternatives, but at the same time the rates appear to be very high and drawing public concern. It is not for me to say that they are inappropriate or what the right price is, but there are no barriers to entry into this industry. A number of market players exist, and yet the rates are very high. This does imply that there is a problem, whether it is with consumers not having adequate information or disclosure, or whatever. This seems to be driving the need for regulation, as we said earlier. I think we are reticent always about price regulation. We prefer to let the market work, but if there is a need for consumer protection in the form of regulation of price, then that is a decision for the provinces or the regulators to make.

**Senator Goldstein:** Mr. Agnew, you are the Ombudsman for Banking Services and Investments, and this committee has had occasion to hear from you in the past. If these institutions become regulated provincially, will you continue to have jurisdiction to deal with complaints emanating from consumers who have dealt with payday loan people in their respective provinces?

**Mr. Agnew:** Right now, we have no coverage over the payday loan industry at all. Our service started as a voluntary one in which businesses might participate. For at least certain of our members, it has since become less than voluntary because, in fact, an investment firm or mutual fund dealer or member of the Investment Funds Institute of Canada must be a member of our organisation.

There are proposals before the investment industry that would require all registrant firms to be a member of a dispute resolution service. It does not name us, but it says so as a federal piece of legislation. We would welcome any regulated financial services provider in the area of investments or banking services to participate in our service, but that has not been the case so far. The suggestion is that one of the reasons firms do become members of our organization is that there are pieces of legislation or regulation that tell them they must be a member of an independent or arm's-length dispute resolution service.

**Mme Downie :** C'est seulement en me renseignant sur le secteur avant ma comparution d'aujourd'hui que j'ai appris l'existence du volet Internet. J'ai lu certains des témoignages devant le comité qui mentionnaient le fait. Internet est en tout cas un facteur pour ce qui est de faire respecter les dispositions de la Loi sur la concurrence telles qu'elles existent aujourd'hui; c'est manifestement un problème dans les enquêtes sur les fixations de prix et les publicités trompeuses, également. Pour lutter contre le crime, les organismes d'application de la loi doivent créer des partenariats avec leurs homologues à l'étranger.

**David Allister, conseiller principal, Bureau de la concurrence Canada :** En nous préparant à comparaître, nous en sommes venus à envisager d'examiner ce secteur. Vu du dehors, curieusement, le marché semble accueillir un bon nombre d'intervenants : certes de grosses entreprises, de petites entreprises, un accès à Internet pour les consommateurs, ainsi que toute une série de solutions de rechange. Toutefois, les taux sont si élevés qu'ils suscitent une préoccupation générale. Je ne suis pas bien placé pour dire si ces taux sont appropriés ni quel serait un prix raisonnable. Mais voici un secteur où il n'existe pas d'obstacle à la venue sur le marché, où interviennent bon nombre d'entreprises et où pourtant les taux sont très élevés. Cela implique qu'il y a bien un problème, qu'il soit lié à des renseignements ou une divulgation inadéquats pour les consommateurs ou à autre chose. Comme je l'ai dit plus tôt, cela semble être à la source du désir de réglementer. Nous rechinons toujours à réglementer les prix. Nous préférons laisser les forces du marché jouer leur rôle. Mais s'il faut protéger le consommateur en réglementant les prix, c'est une décision que les provinces ou les organismes de réglementation peuvent prendre.

**Le sénateur Goldstein :** Monsieur Agnew, vous êtes l'ombudsman des services bancaires et d'investissement et vous avez eu l'occasion de comparaître devant notre comité par le passé. Si ces institutions relèvent désormais de la réglementation provinciale, continuerez-vous d'être habilité à traiter des plaintes de consommateurs ayant eu affaire à des prêteurs sur salaire dans leurs provinces respectives?

**M. Agnew :** À l'heure actuelle, nous ne sommes aucunement habilités quand il s'agit du secteur des prêts sur salaire. Avoir recours aux services de l'ombudsman était au départ un choix laissé aux entreprises. Pour certains de nos membres, souscrire à nos services n'est désormais plus tout à fait volontaire, vu que les sociétés d'investissement ou les courtiers en fonds mutuels ou encore les membres de l'Institut des fonds d'investissement du Canada sont tenus d'être membres de notre organisme.

Le secteur des investissements se penche actuellement sur des propositions selon lesquelles toutes les entreprises inscrites devraient être membres d'un service de règlement des différends. Sans nous nommer, c'est ce qu'indique une mesure législative fédérale. Nous serions en faveur de voir tout fournisseur de services bancaires ou d'investissement être tenu de souscrire à nos services, mais tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il semblerait que si les entreprises choisissent de devenir membres de notre organisme, c'est en partie parce que certaines dispositions législatives ou certains règlements stipulent qu'elles doivent être membres d'un service de règlement des différends indépendant.

That is an essential part of consumer protection when it comes to financial affairs.

**Senator Goldstein:** Is that an amendment you are suggesting to this bill, or something you are suggesting to the provinces?

**Mr. Agnew:** Under the circumstances, not being a legislative expert, and given the tenor of this bill and what it is accomplishing, that is probably something that would best be handled at the provincial level.

**Senator Goldstein:** Have you made any representations to the provinces?

**Mr. Agnew:** I have.

**Senator Goldstein:** You have not succeeded, obviously. Do you know why?

**Mr. Agnew:** I do not know why, but it has been a relatively recent effort and can be handled through regulation or the licensing conditions. I have not given up hope.

**Senator Goldstein:** It can be regulations that follow the law.

**Mr. Agnew:** It can be voluntary on the part of the industry, as it is with several of our members.

**Senator Harb:** I would be interested to hear if the Competition Bureau has received any complaints about the industry, and if so, the nature of those complaints. I was also quite interested to hear you say that you supported the bill, because traditionally it has been your position, as well as my own, not to put a ceiling on a price. You have consistently defended the fact that we should not be put on a limit because once you do, the industry is bound to go right to that limit, and as a result you have anti-competitive behaviour in the industry. I would be interested in hearing from you about that, as well as about the 60 per cent.

How did this 60 per cent come about? Did this come out of a hat? Have analyses or studies been done? How do we handle that particular rate in comparison to other countries? Are you aware, for example, for what Europe charges? Do they include all of these fees, insurance fees, et cetera? I would be interested in finding out a little more because I think, as both the chair and you have said, obviously there is a market; consumers want the service, and there is therefore a need to be filled. However, is it relevant for us to be trying to tell the private sector, in a free and open market, what they have to charge?

**Mr. McAllister:** I will deal with your first question, and I thank you for it. We do not have objections to the bill, but that is not to say that we support price regulation. We are reticent about price regulation and consider it a means of last resort. We would always prefer competition and market forces to determine outcomes, as we said in our opening comments.

C'est un élément essentiel de la protection des consommateurs dans le domaine financier.

**Le sénateur Goldstein :** Suggérez-vous un amendement au projet de loi ou votre suggestion s'adresse-t-elle aux provinces?

**M. Agnew :** Vu les circonstances, vu que je ne suis pas un juriste, vu la teneur du projet de loi et ce qu'il accomplit, c'est sans doute quelque chose qu'il conviendrait de traiter au niveau provincial.

**Le sénateur Goldstein :** Avez-vous fait valoir ces arguments aux provinces?

**M. Agnew :** Oui.

**Le sénateur Goldstein :** Vous n'avez pas trouvé d'oreille attentive, manifestement. Savez-vous pourquoi?

**M. Agnew :** Je ne sais pas pourquoi, mais j'ai déployé ces efforts il y a relativement peu de temps et il est toujours possible de régler la question par le biais de la réglementation et des conditions d'octroi de licences. Je n'ai pas dit mon dernier mot.

**Le sénateur Goldstein :** Ce pourrait être un règlement intervenant après la loi.

**M. Agnew :** Cela pourrait être volontaire de la part du secteur, comme c'est déjà le cas pour plusieurs de nos membres.

**Le sénateur Harb :** J'aimerais savoir si le Bureau de la concurrence a reçu des plaintes portant sur les prêteurs sur salaire et, dans l'affirmative, de quelle nature étaient ces plaintes. J'ai été particulièrement intéressé de vous entendre dire que vous appuyiez le projet de loi, vu que, traditionnellement, vous êtes contre l'imposition d'un plafond aux prix, tout comme moi d'ailleurs. Vous avez toujours insisté sur l'importance de ne pas fixer un plafond, vu que le secteur adopte aussitôt le plafond comme limite et que cela se traduit par des comportements contraires à la concurrence dans le secteur. J'aimerais avoir votre opinion sur cette question, ainsi que sur celle des 60 p. 100.

D'où sort ce chiffre de 60 p. 100? Est-ce un chiffre choisi au hasard? Comment le chiffre que nous avons retenu se compare-t-il à ceux choisis par d'autres pays? Connaissez-vous, par exemple, les taux exigés en Europe? Y inclut-on tous les autres frais, l'assurance, etc.? J'aimerais avoir de plus amples renseignements vu que, manifestement, comme le président et vous l'avez signalé, il y a un marché; les consommateurs veulent ce service; il y a donc un besoin auquel il faut répondre. Dans un marché libre et ouvert, est-il approprié que nous nous efforcions de dire au secteur privé le taux qu'il devrait exiger?

**M. McAllister :** Je vais répondre d'abord à votre première question, pour laquelle je vous remercie. Nous n'avons pas d'objections au projet de loi, mais cela ne veut pas dire que nous sommes en faveur de la réglementation des prix. Nous rechignons à réglementer des prix et voyons une mesure de dernier recours. Nous préférons toujours voir la concurrence et les forces du marché déterminer les résultats, comme nous l'avons indiqué dans nos remarques liminaires.



In this case, though, there has been a lot of discussion and it appears that there is a problem in this market, despite the number of players. There is sufficient public concern in a number of provinces with the rates being charged and it appears, for consumer protection reasons, that some of the provinces have decided that price regulation would be desirable. We recognize that. It is not for us to say that you should not regulate prices. That is their decision.

The only other thing I would add that might have a bearing is that we do have provision under the Competition Act, not just in enforcing the act in terms of offences but we can also make representations to regulators on how they regulate in terms of competition. This is something that we can consider in regard to this industry as provinces are coming forward with legislation, and so on. We do have an ability to make some representations and there can be different approaches that are less intrusive. We have that under consideration right now.

In regard to the second part of your question concerning the 60 per cent, I do not know where that comes from. My understanding is that the intent of that type of legislation is to deal with loan sharks, as opposed to payday loans. That came into being before the payday loan industry developed. That would be, I suppose, a legitimate form of industry. Consumers are demanding that service, and it is being provided. However, I have not undertaken a study of the status of the payday loan industry in other countries.

**Senator Baker:** First, I have a question on the definition in clause 2. How do you read the definition of “payday loan” as it is presently worded? It says that payday loan means an advancement of money in exchange for a postdated cheque, a preauthorized debt or a future payment of a similar nature, but not for any guarantee, and so on and so on. Now, do you interpret that to mean that a payday loan means an advancement of money in exchange for a postdated cheque then, continuing on, a preauthorized debt, meaning other than a postdated cheque, a preauthorized debt, or a future payment of a similar nature, but not for any guarantee? Is that the way you read that, or do you read that as not allowing a payday loan to be used or to be secured by a guarantee on property?

Do you understand where I am coming from here? The financial institutions are governed by the Bank Act. It is clear in the Bank Act what you can use as security for a loan. Do you read this as limiting the payday loan security that can be used by the company as simply a list of things defining payday loans, or do you see a problem with the way I am reading it?

Dans le cas qui nous intéresse, toutefois, après de nombreuses discussions, il semblerait qu'il existe un problème sur le marché, malgré la gamme d'intervenants présents. Dans plusieurs provinces, les taux exigés sont si élevés qu'ils suscitent des préoccupations quant à l'intérêt du public; ainsi, pour protéger les consommateurs, certaines des provinces ont décidé qu'il serait bon de réglementer les prix. Nous reconnaissons ce fait. Ce n'est pas à nous de dire qu'on ne devrait pas réglementer les prix. La décision relève des provinces.

J'aurais juste une chose à ajouter : la Loi sur la concurrence nous habilite non seulement à faire respecter la loi en cas d'infraction, mais aussi à présenter aux organismes de réglementation notre point de vue quant aux effets de la réglementation sur la concurrence. C'est une option à laquelle nous pouvons avoir recours dans ce secteur, au fur et à mesure que les provinces adoptent leurs lois. Nous avons donc la possibilité de faire valoir notre point de vue, et d'adopter d'autres approches qui seraient une moindre intrusion. C'est une question que nous étudions à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la seconde partie de votre question, sur l'origine du taux de 60 p. 100, je l'ignore. À ce que je comprends, l'article vise les usuriers, non les prêteurs sur salaire. Son adoption prédate la parution du secteur des prêts sur salaire, qui semblerait être un domaine d'activité légitime. C'est un service que les consommateurs exigent et qui leur est fourni. Toutefois, je n'ai pas entrepris d'étude du secteur des prêts sur salaire dans d'autres pays.

**Le sénateur Baker :** Premièrement, j'ai une question concernant la définition qui se trouve à l'article 2. Comment interprétez-vous la définition de « prêt sur salaire » telle qu'elle est libellée? En voici la teneur : opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, d'une autorisation de prélèvement automatique ou d'un paiement futur de même nature et à l'égard de laquelle n'est fourni aucun cautionnement, et cetera. D'après vous, est-ce qu'on entend, par cette définition, une opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, etc., une autorisation de prélèvement automatique, c'est-à-dire autre qu'un chèque postdaté, une autorisation de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature, mais à l'égard de laquelle n'est fourni aucun cautionnement? Est-ce que c'est ainsi que vous l'interprétez ou est-ce que vous l'interprétez comme étant une interdiction de l'utilisation ou du cautionnement d'un prêt sur salaire par un nantissement?

Est-ce que vous comprenez ce à quoi je veux en venir? Les institutions financières sont régies par la Loi sur les banques. Celle-ci énonce clairement ce qu'on peut utiliser comme garantie en échange d'un prêt. D'après votre interprétation, la définition limite-t-elle les garanties qu'on peut fournir pour obtenir un prêt sur salaire comme étant simplement une liste de choses définies comme des prêts sur salaire, ou est-ce que vous voyez ce qui me pose problème?

**Mr. Agnew:** It is not my bill. It is not up to me to interpret it, but I know what the intention is, and that is to have a narrow definition of what a payday loan is, and to not allow payday lenders to secure against property.

**Senator Baker:** If you exclude things, or have an exclusionary clause that states that payday loans do not apply to this list here, which is very short in nature, five sentences, why could we not have five sentences in the Bank Act for the purposes of securing loans under the Bank Act? I presume what it means, according to the deputy chair, is that you cannot secure property with this particular loan. What about securing fishing licences? That is not included there.

**Senator Angus:** Any guarantee.

**Senator Baker:** Any guarantee whatsoever, and yet you list property, marginal loan, pawn-broking, a line of credit or a credit card. Why not simply say what the deputy chair just said and prohibit the use of anything as security? Why do you have a limited list of things there? It is simply a legal question, I am sure the deputy chairman would have an opinion on that. Do you have any opinion on it?

**Mr. Agnew:** I always defer to the deputy chairman's opinions on these matters.

**Senator Baker:** You do not find it strange to look at the Bank Act and see hundreds of pages of things that define what you can and cannot use as security, and only see five lines here in the same regard? Would it not be nice if the Bank Act were like that?

**Senator Goldstein:** It cannot be like that.

**Senator Angus:** The whole purpose is to get away from the Bank Act.

**Senator Baker:** Let me go to another question, then. The Newfoundland government is opposed to this bill for one reason. They have written to this committee and said that they go along with the Criminal Code amendment to exempt loans where the amount of the loan advanced under the agreement is \$1,500 or less, and the term of the agreement is for 62 days or less, but they disagree that there should be a requirement for licensing and authorization of lenders under provincial law. In other words, the Newfoundland government is saying, "Look, change the Criminal Code section, but do not force us to manage the payday loan people." They give, as a simple reason — and the deputy chair does not agree with this, of course, but he should — that it will cost the province money, not just for regulation but for enforcement, and that this will be passed on by the payday loan people to those who are getting the loans. They regard that as being unfair, so why not leave it in the federal jurisdiction. What do you feel about that?

**M. Agnew:** Je ne suis pas l'auteur du projet de loi. Il ne m'appartient donc pas de l'interpréter, mais je comprends au moins le but visé, soit restreindre la définition des prêts sur salaire, d'une part, et ne pas permettre aux prêteurs sur salaire d'exiger un nantissement en échange d'un prêt, d'autre part.

**Le sénateur Baker:** Si on exclut certaines choses, ou si on prévoit un article d'exclusion qui dispose que les prêts sur salaire ne s'appliquent pas à la liste suivante, article très court, de cinq phrases, pourquoi ne pas simplement ajouter cinq phrases à la Loi sur les banques aux fins des garanties de prêt? Je présume que, selon le vice-président, on ne peut pas utiliser de bien pour garantir ce genre de prêt en particulier. Qu'en est-il de l'utilisation des permis de pêche pour sûreté? Les permis de pêche ne sont pas inclus.

**Le sénateur Angus:** Peu importe le bien.

**Le sénateur Baker:** N'importe quel bien, et pourtant, on énumère les biens meubles, les prêts marginaux, les prêts sur gage, les marges de crédit et les cartes de crédit. Pourquoi ne pas simplement dire ce que le vice-président a dit, c'est-à-dire simplement interdire l'utilisation d'un bien pour sûreté? Pourquoi prévoir une liste de choses? C'est simplement une question légale, et je suis sûr que le vice-président a une opinion là-dessus. En avez-vous une?

**M. Agnew:** Je m'en remets toujours à l'avis du vice-président sur ces questions.

**Le sénateur Baker:** Vous ne trouvez pas étrange de lire la Loi sur les banques et d'y voir des centaines de pages définissant ce qu'on peut utiliser comme sûreté ou pas, et à peine cinq phrases dans le présent projet de loi pour faire la même chose? Ne serait-il pas merveilleux si la Loi sur les banques était ainsi?

**Le sénateur Goldstein:** Ce n'est pas possible.

**Le sénateur Angus:** En fait, le but du projet de loi est de s'éloigner de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Baker:** Je vais poser une autre question, alors. Le gouvernement de Terre-Neuve s'oppose au projet de loi pour une raison. Il a envoyé une lettre au comité dans laquelle il indiquait qu'il était favorable à la modification du Code criminel pour exempter les prêts de 1 500 \$ ou moins, et dont la durée est d'au plus 62 jours, mais qu'il s'opposait à l'exigence relative à la délivrance de licences ou d'une autre forme d'autorisation aux prêteurs en vertu d'une loi provinciale. En d'autres termes, le gouvernement de Terre-Neuve est en train de dire « Écoutez, changez l'article du Code criminel en question, mais ne nous obligez pas à gérer les prêteurs sur salaire. » Sa raison est simple — et le vice-président n'est pas d'accord, bien entendu, alors qu'il devrait l'être — : cela coûtera de l'argent à la province, pas seulement pour la réglementation mais aussi pour l'application de cette disposition, et au bout du compte, les prêteurs sur salaire vont faire payer la note aux utilisateurs de leurs services. Le gouvernement estime que c'est injuste, et c'est pourquoi il se demande pourquoi ne pas simplement laisser les choses à l'échelon fédéral. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Agnew:** Unfortunately, it is a feature of our great country that we do not necessarily achieve unanimity when it comes to these kinds of matters. Not being in charge of public policy recently, it is not up to me or to any of us at this table right now to opine on what could have been or ought to have been instead, but to deal with the reality that we have.

What is not impressive now, from a consumer protection point of view, is the fact that we are in a no man's land when it comes to payday lenders. This is a route chosen that obviously is not acceptable to all. I know that certain other provinces, if not actively opposed, at least are not planning to pick up what has been handed to them as a jurisdictional issue. Perhaps Newfoundland can take another route to make it easier on themselves.

**Senator Baker:** If the bill passes the way it is, and the province does not regulate it, then they, the payday lenders, cannot operate in the province. Does anyone have an opinion on that? In other words, Newfoundland and Labrador would not have any payday lenders, according to the legislation.

Let me ask you one final question.

**Mr. Agnew:** My colleagues are getting restless for a question.

**Senator Baker:** Do your colleagues have any comment to make on the position of the Newfoundland government, as it relates to this bill; or any comment on the definition of "payday loan" that is in this legislation; or any comment on the change being made in the Criminal Code regarding offences that are committed and the punishment under summary conviction and indictable offences that are in this legislation?

**Mr. Rossi:** Respectfully, senator, you are asking some fundamental policy questions around the wording of the bill. The people you have around the table here are not policy-makers, per se, so it is difficult for us to answer a question like that.

My understanding is that the bill stemmed from discussions between two departments of the federal government and the provinces, and that is where the policy discussion happened. Therefore, it would be inappropriate for any of us to try to address that issue from your perspective, although I think we understand where you are coming from.

**Senator Baker:** Then I will ask one final question. If someone has a complaint against a financial institution or a bank and they go to any of your agencies, it appears to me as though you are all limited in what complaints you can address. You can address complaints within a particular transaction, but you are not instituted. I cannot seem to find, in writing, any body of people that exists to which a consumer can actually complain that a bank has gone outside its mandate under the Bank Act and is doing something that it should not be doing. Am I correct in that assumption or am I wrong?

**M. Agnew:** Malheureusement, une des caractéristiques de notre merveilleux pays est que nous ne ferons pas toujours l'unanimité sur ce genre de questions. N'étant plus chargé d'élaborer des politiques publiques, je ne pense pas qu'il m'appartienne, ou qu'il appartienne aux autres témoins assis à la table maintenant, de me prononcer sur ce qui aurait pu ou aurait dû être fait. Nous devons composer avec la réalité.

À l'heure actuelle, le problème, du point de vue de la protection des consommateurs, réside dans le fait que nous nous trouvons, s'agissant des prêts sur salaire, en terrain neutre. Évidemment, la voie choisie ne fait pas l'unanimité. Je sais que certaines provinces, bien qu'elles ne soient pas farouchement opposées, sont, à tout le moins, réfractaires à l'idée d'assumer une compétence qui leur a été imposée. Peut-être Terre-Neuve devrait-elle choisir une autre voie pour se faciliter la tâche.

**Le sénateur Baker:** Si le projet de loi est adopté tel quel, et que la province ne réglemente pas le secteur, les prêteurs sur salaire ne pourront plus faire affaire dans cette province. Quelqu'un a-t-il une opinion là-dessus? En d'autres termes, Terre-Neuve-et-Labrador ne compterait plus de prêteurs sur salaire, aux termes de la loi.

Permettez-moi de poser une dernière question.

**M. Agnew:** Mes collègues attendent impatiemment une question.

**Le sénateur Baker:** Vos collègues ont-ils une observation à faire au sujet de la position du gouvernement de Terre-Neuve par rapport au projet de loi? Ont-ils quelque chose à ajouter au sujet de la définition de « prêt sur salaire » prévue dans le projet de loi? Une réaction au changement proposé au Code criminel quant aux infractions commises et aux sanctions prévues en vertu d'une déclaration de culpabilité sommaire et des infractions criminelles prévues dans le projet de loi?

**M. Rossi:** Sauf votre respect, sénateur, vous êtes en train de poser des questions d'orientation fondamentales autour du libellé du projet de loi. Les témoins assis à la table aujourd'hui ne sont pas des législateurs comme tels, il est donc difficile de répondre à une question de ce genre.

À ma connaissance, le projet de loi a émané de discussions entre deux ministères fédéraux et des provinces, et c'est ce qui a présidé à la discussion stratégique. Par conséquent, il serait déplacé de notre part de tenter d'aborder la question sous l'angle proposé, bien que nous croyions comprendre votre point de vue.

**Le sénateur Baker:** Je vais alors poser une dernière question. Si quelqu'un se plaint d'une institution financière ou d'une banque et qu'il s'adresse à un de vos organismes, il me semble que vous êtes tous limités quant aux types de plaintes que vous pouvez régler. En effet, vous pouvez régler des plaintes concernant une transaction en particulier, mais vous n'êtes pas constitué en personne morale. Je n'arrive pas à trouver, par écrit, une entité morale à laquelle le consommateur peut s'adresser pour faire une plainte au sujet d'une banque qui aurait agi en dehors du cadre de la Loi sur les banques, c'est-à-dire une banque qui agit en marge de la loi. Ai-je raison ou tort?



**Mr. Rossi:** Actually, that would be the Financial Consumer Agency of Canada. We do handle complaints from consumers in terms of breaches of the federal financial institutions statutes. We follow up on those complaints and examine them to see if there is an actual breach. We take it to the full extent of our investigation and our commissioner has the ability, through our legislation, to note the violations of financial institutions under the federal financial institutions statutes. That is in effect for the banking sector, which you mentioned; it is what we would do from a systemic perspective. As an agency, we do not deal with restitution for the individual consumer. That is where the ombudsman's services come into play.

**Senator Baker:** In other words, if you have a problem with a bank, the ombudsman would suggest you go to the bank and try to straighten out your problem. Then you would go to the ombudsman if it is a matter of interpretation of legislation — if the consumer believes the bank or financial institution has gone outside the bounds. In other words, they have asked for a security that is not authorized under the Bank Act; or, in the case of payday loans, are asking for security not authorized under the definition of payday loans. In that case, they would go to you.

**Mr. Rossi:** Not for the payday loans; those would fall outside of the financial institution statutes. Under the system that presumably would be put into place under Bill C-26, that would fall under provincial jurisdiction. Again, we are limited to federal acts in terms of what we can do.

**Senator Baker:** If anyone has a complaint against a financial institution, if they believe that institution has gone outside the Bank Act in demanding security on their loans, then they go directly to your website — which is entitled what? — and put in a complaint?

**Mr. Rossi:** They can go to [www.fcac.gc.ca](http://www.fcac.gc.ca), which lists what we as an agency can take on in terms of complaints.

**Senator Baker:** You have told me already that you can take on a complaint against a financial institution that a consumer believes has violated the Bank Act in relation to securities or loans.

**Mr. Rossi:** If it violated one of the consumer provisions of the Bank Act, yes. We are the Financial Consumer Agency of Canada and there are certain consumer provisions that are defined in our act. We enforce those aspects of the act. Anything falling outside of that would be regulated by the Office of the Superintendent of Financial Institutions. That would be the other regulator, or the provincial regulator. We have a set of consumer provisions set out in there and that is what we would cover off.

**M. Rossi :** En fait, cela relèverait de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Cela étant, nous traitons les plaintes des consommateurs en cas de violation des lois régissant les institutions financières fédérales. Nous faisons le suivi de ces plaintes et examinons la situation pour déterminer s'il y a eu violation ou pas. Nous menons à terme notre enquête, et notre commissaire a la capacité, par voie législative, de noter les violations commises par les institutions financières en vertu de la législation régissant les institutions financières fédérales. C'est ainsi qu'est régi le secteur bancaire, comme vous l'avez mentionné. De même, c'est ainsi que nous agissons de façon systématique. À titre d'organisme, nous ne sommes pas habilités à dédommager les consommateurs. C'est là qu'intervient le rôle de l'ombudsman.

**Le sénateur Baker :** En d'autres termes, si vous avez des ennuis avec une banque, l'ombudsman vous suggérerait alors d'aller voir la banque pour essayer de les régler. Vous iriez voir l'ombudsman s'il s'agit d'une question d'interprétation de la loi — si le consommateur croit que la banque ou l'institution financière en question a agi en dehors du cadre législatif. Autrement dit, si on vous demande une sûreté qui n'est pas autorisée par la Loi sur les banques ou, dans le cas des prêts sur salaire, une sûreté non autorisée par la définition des prêts sur salaire. Dans un tel cas, on irait vous voir.

**M. Rossi :** Pas dans le cas des prêts sur salaire, puisque ceux-ci ne tombent pas sous le coup des lois régissant les institutions financières. En vertu du régime proposé par le projet de loi C-26, ils tomberaient sous le coup de la législation provinciale. Là encore, notre action est limitée par la loi fédérale.

**Le sénateur Baker :** Si quelqu'un veut se plaindre d'une institution financière, estimant que celle-ci a agi en dehors du cadre de la Loi sur les banques en exigeant une sûreté pour des créances, il pourrait alors consulter directement votre site web — et quelle en est l'adresse? — et déposer sa plainte?

**M. Rossi :** En effet, le site se trouve à l'adresse [www.acfc.gc.ca](http://www.acfc.gc.ca), et on y trouve une liste des choses que notre agence peut faire dans le cas de plaintes.

**Le sénateur Baker :** Vous m'avez déjà dit que vous pouvez donner suite à une plainte contre une institution financière faite par un consommateur qui croit que la Loi sur les banques a été violée, notamment en ce qui a trait aux sûretés ou aux prêts.

**M. Rossi :** Si la banque a violé une des dispositions de la Loi sur les banques relatives aux consommateurs, la réponse est oui. Nous sommes l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, et notre loi habilitante comporte certaines dispositions relatives aux consommateurs. Nous veillons à l'application de ces aspects de la loi. Tout ce qui déborde de ce cadre serait réglementé par le Bureau du surintendant des institutions financières. Ce serait l'autre organisme de réglementation, sinon ce serait un organisme provincial. La loi comporte un certain nombre de dispositions relatives à la protection des consommateurs et nous veillons à leur application.

**Senator Baker:** Very good. Would you like to comment at all upon the new provisions to the Criminal Code, which obviously do not have anything to do with this particular subject but which are in the bill? No?

**Senator Banks:** I am a neophyte at this, so I would like to ask a question of the FCAC and Mr. Agnew as well, because I think that part of both your interests have to do with the protection of the interests of consumers. In one case, I gather it is sort of in the middle between banks and consumers and in the other case, it is in respect to consumers. If this was starting all over again and you had a nice clean sheet of paper, would you prefer that the things you deal with under the Bank Act — specifically under the consumer sections of that act — were devolved to the provinces?

**Mr. Rossi:** That is a fundamental policy question and we are not the policy-makers, even for the Bank Act. That falls to the Department of Finance. That kind of a question probably would be more appropriately directed to them.

**Senator Banks:** My question was, if you were the king and had a clean sheet of paper and wanted to do the best job of representing the interests of consumers of financial services, and if that were your subject and I were your subject, would you think that you could best represent the interests of consumers if the regulations existed under a federal act or a provincial act? I am asking you because you are an expert in this respect.

**Mr. Rossi:** There are two reasons in Canada that I cannot be king. First, there is a Constitution and that falls outside my level of expertise. That sets out certain powers, and those powers have to be respected. I could not be king for that reason.

**Senator Banks:** And you are not tall enough.

**Mr. Rossi:** The second reason is from an agency perspective. I am not the commissioner. I would not want to venture into guessing what our commissioner would or would not think about that particular question.

**The Chairman:** If your commissioner does have any views, please give them to us in writing. We are interested in those views, obviously.

**Senator Banks:** Are you not constrained by things which constrain folks who work for the government? This is the same question.

**Mr. Agnew:** Let me dodge it a different way, which is to say what is unhelpful. It is unhelpful to have a multiplicity of agencies, of jurisdictions and pieces of legislation. If a senator is confused about the roles of the people here and what we all do, then the average consumer who does not have much to do with us on a day-to-day basis will not be in a much better position. Indeed, I know that this has been the subject of this committee's

**Le sénateur Baker :** Très bien. Aimerez-vous nous faire part de vos impressions sur les nouvelles dispositions du Code criminel, lesquelles n'ont absolument rien à voir avec ce sujet en particulier mais qui sont néanmoins contenues dans le projet de loi? Non?

**Le sénateur Banks :** Je suis un néophyte, et j'aimerais poser une question aux représentants de l'ACFC et à M. Agnew, car je crois que vos intérêts portent notamment sur la protection des intérêts des consommateurs. Dans un cas, je présume que c'est une sorte de rôle d'intermédiaire entre les banques et les consommateurs, et dans l'autre, votre rôle est de protéger les consommateurs. Si vous deviez tout recommencer depuis le début et commencer à partir d'une page vierge, préféreriez-vous que les questions qui tombent sous le coup de la Loi sur les banques, et plus précisément les articles relatifs à la protection des consommateurs, soient confiées aux provinces?

**M. Rossi :** C'est une question stratégique fondamentale, et nous ne sommes pas des législateurs, même en ce qui a trait à la Loi sur les banques. Cela relève du ministère des Finances. Les questions de ce genre devraient probablement être posées à des responsables du ministère.

**Le sénateur Banks :** Ma question était celle-ci : si vous étiez le roi et que vous vouliez tout refaire, que vous vouliez vous assurer de faire le meilleur travail pour représenter les intérêts des consommateurs de services financiers, et si cela était de votre ressort et que j'étais votre sujet, diriez-vous alors que vous pourriez représenter le mieux les intérêts des consommateurs si la réglementation était une compétence fédérale ou provinciale? Je vous pose la question, parce que vous êtes un expert dans ce domaine.

**M. Rossi :** Il y a deux raisons pour lesquelles je ne pouvais être le roi au Canada. Premièrement, il y a la Constitution, ce qui n'est pas de mon ressort. La Constitution établit certains pouvoirs, et ces pouvoirs doivent être respectés. Je ne pourrais pas être roi pour cette raison.

**Le sénateur Banks :** Vous n'êtes pas assez grand non plus.

**M. Rossi :** La deuxième raison est que, du point de vue de l'agence, je ne suis pas le commissaire. Je ne voudrais donc pas m'aventurer en essayant de deviner ce que notre commissaire penserait ou ne penserait pas de cette question en particulier.

**Le président :** Si le commissaire a des avis là-dessus, je vous invite à nous en faire part par écrit. Il est clair que nous nous intéressons à ce genre de points de vue.

**Le sénateur Banks :** Êtes-vous limité par les contraintes imposées aux fonctionnaires? C'est la même question.

**M. Agnew :** Permettez-moi de l'esquiver d'une autre façon, c'est-à-dire en vous disant ce qui n'est pas utile. Il n'est pas utile d'avoir une multitude d'agences, de compétences et de textes législatifs. Si un sénateur a de la difficulté à comprendre les rôles des personnes ici présentes et les fonctions de chacun d'entre nous, sachez que le consommateur moyen, qui n'a pas d'interaction quotidienne avec nous, ne sera guère mieux placé. En effet, je sais

work in terms of trying to make a very strong point about the need to smooth the path for consumers who have difficulties and complaints.

**Senator Banks:** I live in a province that has a city called Lloydminster, and the provincial boundary runs right down the middle of the main street. I am assuming that there is a possibility, at least, that the legislation that would be enacted by the respective provinces might have some differences in it. In fact, one might decide not to introduce that legislation at all.

**Mr. Agnew:** Indeed, we have seen the struggle that has taken place to harmonize in other areas amongst not just the 10 provinces but the three territories and the federal government as well in certain areas.

To keep it at the most general level, I think anything that can be done to harmonize and to demystify the path would be good. I am not so much concerned at this point on the regulation side in terms of the regulatory burden on firms. That is not what is particularly before the committee so much as the consumer protection issue. It does not obviously help consumers if they are confused about where to go. We have worked very hard together. For instance, the Financial Consumer Agency of Canada and my office, with provincial regulators and investments with other agencies to make sure that, in fact, when people call any one of us — and I borrowed the phrase from the federal government — it is the “no wrong door” approach. No matter where you go, you enter the system and you get to the right place. We are getting closer than we were not that long ago. At the end of the day, particularly from our commoner roots, that will be a lot more fruitful for us than trying to redesign the system.

**Senator Banks:** You would, I take it, agree with the proposition that, using my example of Lloydminster which could have a person living in Saskatchewan borrowing from a yellow front store in Alberta and the other way around, equality of access to consumer safety, representation, interests, would be better served if there were either absolute agreement and harmonization among legislation in the provinces or if there were federal legislation that applied universally in the country.

**Mr. Agnew:** We live in the world of the possible, and the world of the fantastic. The world of the possible is where 14 governments can sit down together along with industry and consumer representatives and come up with a consensus, even if it is not absolute. The other is the world of the fantastic, which is, go ahead and make your arrangements, you two provinces. I will go to the net and borrow. That is a concern for all of us, in terms of how we get our arms around that problem.

que le travail du comité consiste notamment à essayer d'insister sur la nécessité de faciliter la vie des consommateurs qui éprouvent certaines difficultés et qui veulent faire des plaintes.

**Le sénateur Banks :** J'habite dans une province où il y a une ville qui s'appelle Lloydminster, et la frontière provinciale longe le milieu de la rue principale. Je présume qu'il y a la possibilité, à tout le moins, que la loi qui sera mise en vigueur dans les diverses provinces comporte quelques différences. En fait, il se peut qu'une province décide de ne pas adopter de loi.

**M. Agnew :** Tout à fait. Nous avons vu la difficulté éprouvée quand il a fallu harmoniser dans d'autres domaines la position, pas seulement des 10 provinces, mais également celle des trois territoires, et la position du gouvernement fédéral.

Pour garder les choses à l'échelon le plus général possible, je pense que tout ce qui pourrait être fait pour harmoniser et démystifier l'approche serait souhaitable. Pour l'instant, je ne suis pas tellement préoccupé par l'aspect réglementaire, c'est-à-dire le fardeau réglementaire que devront assumer les entreprises. D'ailleurs, ce n'est pas l'objet de l'étude dont est saisi le comité, puisqu'il s'agit davantage de la protection des consommateurs. Évidemment, on aide en rien le consommateur si celui-ci ne sait plus où donner de la tête. Nous avons travaillé très fort ensemble. Par exemple, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et mon bureau, de concert avec les organismes de réglementation provinciaux et grâce à des investissements consentis par d'autres organismes, avons voulu faire en sorte que, quand quelqu'un nous appelle — et j'emprunte ici l'expression du gouvernement fédéral —, l'approche qui prévaudra sera celle de l'accès « sans fausse route ». Peu importe à qui on s'adresse, on entre dans le système et c'est la bonne porte d'accès. Nous nous rapprochons de cet objectif, plus qu'auparavant. Au bout du compte, pour ce qui nous intéresse tous, ce serait beaucoup plus utile que si nous essayions de redéfinir le système.

**Le sénateur Banks :** Je présume que vous serez d'accord avec la proposition voulant que, et j'utilise l'exemple de Lloydminster où il y aurait une personne vivant en Saskatchewan qui emprunterait de l'argent à un prêteur de l'autre côté, de l'Alberta, ou l'inverse, l'égalité de l'accès à la sécurité du consommateur, sa représentation, ses intérêts, seraient mieux assurés s'il y avait concordance et harmonisation absolues des législations provinciales ou s'il y avait une loi fédérale qui s'appliquait à l'ensemble du pays.

**M. Agnew :** Nous vivons dans le monde du possible, le monde du fantastique. Le monde du possible est ce monde où 14 gouvernements peuvent s'asseoir ensemble avec des représentants sectoriels et des représentants des consommateurs pour esquisser un consensus, même si celui-ci n'est pas absolu. L'autre monde, celui du fantastique, est celui où l'on dit à tous, allez-y, arrangez-vous entre vous. Je me brancherais sur Internet et j'emprunterais de l'argent. Cela nous préoccupe tous, car nous voulons trouver un moyen de contenir le problème.



This bill, as you know better than I, is treating a kind of a symptom, not the whole picture. We have a huge issue here on financial economic literacy. We have systemic issues about access to both bricks and mortar and to electronic systems that will allow people to access financial services.

Valhalla will be built one brick at a time. It will be your ultimate decision whether this is one of those bricks.

[Translation]

**Senator Massicotte:** My question is for Mr. Lévesque. If the right to regulate payday loans is delegated to the provinces, will the individual's address determine which regulations apply, or will it be the address of the company offering the loan?

**Mr. Lévesque:** I cannot speculate on the way in which the legislation will be implemented and enforced, but currently, in Quebec, payday lenders cannot get operating licences. Nevertheless, this does not stop Quebecers from crossing the border to get payday loans in Ontario, which is the case for people living in the Outaouais region, for instance.

**Senator Massicotte:** According to provincial legislation, the consumer's residential address is the determining factor. Therefore, does someone who owns a company near the border with another province have to deal with two different sets of regulations depending on where the consumer lives?

[English]

**Mr. Rossi:** The point of not speculating is the best way to go from our perspective. We do not know what discussions amongst the provinces would be in terms of setting out the regulatory system that this would bring into play. It would be very difficult for us to say how it would unfold if there could be agreements between provinces. That is outside of the discussions in which we would be involved.

[Translation]

**Senator Massicotte:** It is up to each province. There could be differences between the intent and the enforcement of the bill. This complicates things for the consumers. Even Ontario reacted to this. They maintain that calculating interest rates is a federal responsibility. We hope that there will be some uniformity, but it is not guaranteed. The federal level has no part in the practical application. There is no discipline as such. Therefore, things may get complicated for consumers.

**Mr. Lévesque:** Since consumers can choose among various financial products and services, we want to enable them to make informed choices that suit their needs at a minimum cost.

**Senator Massicotte:** Consumers will have to find the most favourable places and avoid the regulations of certain provinces. This might even be the case today.

Le projet de loi actuel, comme vous le savez mieux que moi, s'attaque à ce genre de symptôme, pas à tout le problème. En effet, nous avons un problème de taille entre les mains, soit celui des connaissances économiques et financières. Nous avons des problèmes systémiques relatifs à l'accès aux infrastructures ainsi qu'aux systèmes électroniques qui ne permettent pas aux gens d'avoir accès à des services financiers.

Valhalla sera construite brique par brique. En dernière analyse, c'est à vous qu'il incombera de décider si le projet de loi constitue une telle brique.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Ma question s'adresse à monsieur Lévesque. Si le droit de réglementation est délégué aux provinces, est-ce l'adresse de résidence du particulier qui déterminera quel règlement s'appliquera ou celle de l'établissement qui offre le prêt?

**M. Lévesque :** Je ne peux pas spéculer sur la manière dont la législation s'appliquera une fois mise en place mais actuellement, au Québec, les prêteurs sur salaire ne peuvent obtenir de permis d'opération. Pourtant, cela n'empêche pas les consommateurs québécois de traverser la frontière pour obtenir un prêt sur salaire en Ontario, ce qui est le cas des résidents de l'Outaouais, par exemple.

**Le sénateur Massicotte :** Selon la législation provinciale, c'est l'adresse de la résidence du consommateur qui est déterminante. Donc un propriétaire d'établissement situé proche de la frontière d'une autre province doit gérer deux règlements différents dépendamment de la résidence du consommateur?

[Traduction]

**M. Rossi :** Ne pas se livrer à de la spéculation est, à notre avis, la meilleure façon de faire. Nous ne savons pas ce que les discussions entre les provinces signifieront pour la mise en place d'un système réglementaire que le projet de loi faciliterait. Il nous serait donc très difficile de dire comment les choses se dérouleront s'il devait y avoir un accord entre les provinces. Cela déborde du cadre des discussions auxquelles nous prendrions part.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Chaque province pourra décider. Il est possible qu'il y ait des différences entre l'application et l'intention du projet de loi. Pour le consommateur, cela devient compliqué. Même l'Ontario a réagi. Le calcul du taux d'intérêt, quant à eux, relève de la compétence fédérale. On espère qu'il y aura une uniformité, mais ce ne sera pas nécessairement le cas. Le fédéral sort complètement du champ de la pratique. Il n'y a pas de discipline comme telle. Alors cela risque d'être compliqué pour le consommateur.

**M. Lévesque :** Ce qui compte pour nous c'est que le consommateur, qui fait face à différents produits et services financiers, puisse prendre une décision éclairée qui réponde à ses besoins et qui soit la moins coûteuse possible.

**Le sénateur Massicotte :** Le consommateur devra trouver quel endroit lui est le plus favorable et éviter la réglementation de certaines provinces. C'est peut-être le cas aujourd'hui aussi.

**Mr. Lévesque:** This is possible, but I cannot comment.

**Senator Massicotte:** The consumer could also be a corporation with an important role in our economy. This bill is aimed at lenders who lend sums of no more than \$1,500. On the market, there are many agreements whereby the lender may have some participation, equity, debts or profits in the borrower company. Consequently, the legislation places great constraints on such lenders. The business sector has always said that this problem must be solved. This bill does not solve anything.

Should we express regret that this has not been settled, or should we undertake to produce another bill to solve the problem?

**Mr. Lévesque:** In view of our mandate, as we mentioned earlier, given that we are not in a position to comment on the policies that will be developed, personally — and perhaps my colleague has the same opinion — I think that unfortunately, we cannot help you with this issue.

**Mr. Rossi:** In fact, the policymakers would be in a better position to answer this question because it is basically a political one.

[English]

**Senator Meighen:** I do not know whether any of you can answer this question for me, but it is along the lines of what Senator Baker was developing. Suppose Newfoundland and Labrador decide that they will not regulate. In what position would that decision leave us? The Criminal Code is there, of course, and we are in the status quo whereby the provincial Attorneys General have to give approval to any prosecution under section 347. Is that the situation in which we will find ourselves? Does anyone disagree?

**The Chairman:** I think they all agree. The provincial Attorneys General have the right. Obviously, there have been some complaints with payday loans. We assume the reason the provinces have pursued the civil route of class actions is that the provincial Attorneys General have decided not to use the criminal power in this area. The question as to why is left up to the choice of the individual provincial Attorney General, but that appears to be the case.

The evidence we have so far is that there have been a number of class actions right across the country but, based on our information at this moment, no criminal prosecutions have been triggered by provincial Attorneys General.

**Senator Meighen:** How do you quantify the danger of checkerboard legislation, jurisdiction shopping, and the dangers that fall from that? Is this something that concerns any of you?

**M. Lévesque :** C'est possible, mais je ne pourrais pas commenter cela.

**Le sénateur Massicotte :** Le consommateur peut aussi être une corporation, membre important de notre économie. Ce projet de loi s'adresse à ceux qui prêtent un montant d'argent de 1 500 \$ ou moins. Il existe sur le marché de multiples ententes où le prêteur a possiblement une participation, une équité, une dette et des profits de l'entreprise à qui il prête. Conséquemment, la loi est très contraignante pour ces prêteurs. Le monde des affaires a toujours dit qu'il faudrait trouver une solution à cette situation. Ce projet de loi n'apporte aucune solution.

Est-ce que c'est quelque chose que l'on devrait regretter ou devrait-on plutôt s'engager à faire un autre projet de loi pour régler ce problème?

**M. Lévesque :** Étant donné notre mandat, comme on l'a mentionné un peu plus tôt, étant donné que nous ne sommes pas en mesure de commenter sur les politiques qui sont développées — personnellement et peut-être que mon collègue est du même avis — on ne peut malheureusement pas vous aider sur cette question.

**M. Rossi :** Tout à fait, les personnes qui s'occupent de la politique seraient plus en mesure de répondre à cette question qui est une question de politique fondamentale.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen :** Je ne sais pas si l'un d'entre vous peut répondre à cette question, mais elle s'inscrit dans le même ordre d'idées que la question développée par le sénateur Baker. Supposons que Terre-Neuve-et-Labrador décide de ne pas réglementer le secteur. Quelle serait alors notre position? Le Code criminel est en place, bien entendu, est-ce que ce serait le statu quo en vertu duquel les procureurs généraux des provinces doivent donner leur consentement avant que ne soient engagées des poursuites en vertu de l'article 347. Est-ce que c'est dans cette situation que nous nous trouverions? Quelqu'un est-il en désaccord?

**Le président :** Je pense que c'est unanime. C'est le droit de tous les procureurs généraux provinciaux. Bien entendu, certains se sont plaints des pratiques des prêteurs sur salaire. Nous supposons que la raison pour laquelle les provinces ont opté pour des recours collectifs civils est que les procureurs généraux provinciaux ont décidé de ne pas invoquer le Code criminel dans ce domaine. C'est au procureur général provincial qu'il incombe de faire ce choix, mais cela semble être le cas.

Les éléments d'information dont nous disposons jusqu'ici signalent qu'un certain nombre de recours collectifs ont été intentés à l'échelle du pays, mais à la lumière des informations dont nous disposons pour le moment, aucun procureur général provincial n'a intenté de poursuites pénales.

**Le sénateur Meighen :** Voyez-vous là un danger de législation fragmentaire, de choix sélectif de compétences et de dangers consécutifs? Cela vous inquiète-t-il?

**Mr. Rossi:** You are asking fundamental policy level questions, and none of us around the table are decision-makers with regard to policy. It is difficult to answer that kind of question.

**Senator Meighen:** I am not asking whether you agree or disagree with the policy. We are discussing a proposed policy. Assuming it comes into effect, what will that do to your job? Will it make it easier or harder?

**Mr. Rossi:** I can respond from the agency's perspective. It will have no impact in terms of our job from an enforcement perspective. Our enforcement framework is clearly set out in the Bank Act and the other financial institutions statutes. Our mandate is clear within the FCAC Act that we function from an enforcement perspective strictly within that framework.

The initial discussion we had in terms of education will play itself out over time, but as my colleague mentioned, from a federal perspective, our agency is there to fill gaps, which we can do even on a question that falls to provincial jurisdiction. In terms of the impact on our agency, that would probably be the extent of it, but certainly no impact from a compliance and enforcement perspective.

**Senator Meighen:** It may apply to you, Mr. Rossi, but what about the others?

**Mr. Agnew:** It is the difference between an ideal situation and the real situation. We measure our progress literally inch by inch. If it means that as of a certain date it is possible for consumers in six provinces to have an opportunity for restitution if something goes wrong with their payday loans, that is better than the situation today, which is zero. Does that mean that I fully embrace and love the legislation? No.

As I said, I am agnostic about the approach, to some extent, but to advance the consumer protection agenda, does this take away from it? That is a big public policy question. Does this actually retract from it? I see before us the possibility of, over time, bringing more and more people under a broader consumer protection framework, particularly those who today exist under another situation.

**The Chairman:** We have heard from Senator Baker, Senator Massicotte and now Senator Meighen, and I sense that all senators are concerned about a federal statute resulting in a patchwork of consumer protection across the country. Mr. Agnew has said that half a loaf or three-quarters of a loaf is better than no loaf at all. It does not satisfy totally the question of having this legislation vacate this power to the provinces so that we end up with a patchwork. It gives us some disquieting problems.

**M. Rossi :** Vous me posez des questions d'orientation fondamentale, et aucun d'entre nous ici à la table n'est un décideur en matière stratégique. Il est donc difficile de répondre à cette question.

**Le sénateur Meighen :** Je ne vous demande pas d'approuver ou de désapprouver l'orientation. Nous sommes en train de discuter d'une orientation proposée. À supposer qu'elle entrera en vigueur, quelles en seront les conséquences pour votre travail? Sera-t-il plus facile ou plus difficile?

**M. Rossi :** Je peux vous donner le point de vue de l'agence. S'agissant de l'application de la loi, elle n'aura pas d'incidence sur notre travail. Notre cadre réglementaire est clairement défini dans la Loi sur les banques et d'autres lois relatives aux institutions financières. La Loi sur l'ACFC dispose clairement que notre mandat doit être exécuté dans les limites du cadre établi pour l'application de la loi.

La discussion initiale que nous avons eue au sujet de la sensibilisation suivra son cours, mais comme mon collègue l'a mentionné, du point de vue fédéral, notre agence a pour mission de colmater les brèches, ce que nous pouvons faire même s'il s'agit de questions de compétence provinciale. C'est là toute l'incidence sur notre agence, puisqu'il n'y a pas de répercussions sur les plans de la conformité et de l'application de la loi.

**Le sénateur Meighen :** C'est peut-être votre cas, monsieur Rossi, mais qu'en est-il des autres?

**M. Agnew :** C'est la différence entre une situation idéale et la réalité. Nous mesurons nos progrès littéralement au millimètre près. Si cela signifie qu'à une certaine date, les consommateurs dans six provinces peuvent demander un dédommagement en raison d'une irrégularité liée à un prêt sur salaire, ce serait alors une situation meilleure que celle d'aujourd'hui, puisque le dédommagement serait nul aujourd'hui. Doit-on en conclure que j'adhère sans réserve à cette loi? La réponse est non.

Comme je l'ai dit, je suis agnostique quant à l'approche, dans une certaine mesure, et pour promouvoir la protection des consommateurs, on doit se demander si cela nuit à l'objectif. C'est une grande question d'intérêt général. Est-ce qu'elle nous distrait de notre objectif? J'entrevois la possibilité d'inclure, à terme, un plus grand nombre de personnes sous une même houlette de protection des consommateurs, notamment ceux qui font partie de la situation actuelle.

**Le président :** Nous avons entendu le sénateur Baker, le sénateur Massicotte et maintenant le sénateur Meighen, et j'ai l'impression que tous les sénateurs sont préoccupés par une loi fédérale qui risque de se traduire par une approche fragmentaire en matière de protection des consommateurs à l'échelle du pays. M. Agnew a déjà dit qu'un demi-pain ou trois quarts d'un pain, c'est mieux que pas de pain du tout. Cela étant, il n'en demeure pas moins que ce projet de loi déléguera le pouvoir aux provinces, et nous risquons de nous retrouver avec une mosaïque législative. Cela nous trouble quelque peu.



I wanted to express those thoughts because we have to balance the concern about plugging a consumer problem, on the one hand, yet by the same token being fair to establishing it across the country.

**Senator Meighen:** Mr. Chairman, we cannot let excellence be the enemy of the good.

**The Chairman:** I just raise it as an issue because that is the one we will have to deliberate upon.

The bulk of this payday loan activity happens in Ontario. We were delighted to receive a brief comment dated March 19, signed by an old colleague and friend of mine, Gerry Phillips, the Minister of Governmental Services for the Province of Ontario. I will read two paragraphs into the record for the edification of the witnesses, and I would ask them to comment because it does go to the question of their federal powers and responsibilities as federal officers. The last two paragraphs read as follows:

Ontario is a leader in consumer protection and it has long been Ontario's view, with regard to payday lending, that borrowers are best protected through a national rate-setting program under federal authority. However, I appreciate this view is not shared by several other provinces and territories, nor members of the federal House of Commons.

He concludes by saying:

In anticipation of Bill C-26 becoming law, Ontario will continue to explore ways to address the problematic practices of the payday lending sector, and examine options to enhance protection for borrowers. We will continue to provide Ontario consumers with the greatest possible level of protection, mindful of the federal government's position that regulation of this industry should be a provincial initiative.

The Province of Ontario is saying that they would prefer for there to be a federal regulation that effectively establishes national rate standards or a program through the federal power. They do not want to block this initiative.

I would like you to wear your hats as federal officials. They propose that a better way to go would be through a national rate-setting program with federal authority. What is your comment about that?

If you cannot respond now and would rather respond in writing after this meeting, we are prepared to receive that material. We are very interested in this question. You can see that senators are concerned about this matter. We do not like vacating federal power without being satisfied that such power is supplanted by something that preserves the public interest on an equal basis across the country. Help us with this.

Je voulais vous faire part de ces réserves, car nous devons concilier le désir de régler un problème concernant les consommateurs, d'une part, et la nécessité d'établir une approche uniforme à l'échelle du pays, d'autre part.

**Le sénateur Meighen :** Monsieur le président, nous ne pouvons laisser le mieux être l'ennemi du bien.

**Le président :** Je soulève la question, simplement parce que c'est la question sur laquelle nous allons devoir nous prononcer.

L'essentiel des activités de prêts sur salaire a lieu en Ontario. Nous avons été heureux de recevoir une brève note en date du 19 mars signée par un ancien collègue et ami, Gerry Phillips, le ministre des Services gouvernementaux de la province de l'Ontario. Je vais lire deux paragraphes pour le compte rendu et pour l'édification des témoins, et je vous demanderais d'y réagir, car elle concerne la question des pouvoirs et responsabilités fédéraux dont sont investis les mandataires fédéraux. Voici la teneur des deux derniers paragraphes :

L'Ontario, qui est un chef de file en matière de protection des consommateurs, considère depuis longtemps que, s'agissant des prêts sur salaire, les emprunteurs sont mieux protégés par un programme d'établissement des taux national et sous responsabilité fédérale. Toutefois, je comprends que ce point de vue ne soit pas celui auquel adhèrent plusieurs autres provinces et territoires, ni même les députés à la Chambre des communes fédérale.

Et de conclure :

Avant l'adoption du projet de loi C-26, l'Ontario continuera à chercher des façons de s'attaquer aux pratiques inquiétantes du secteur des prêts sur salaire, de même qu'elle continuera à examiner les options pour renforcer la protection des emprunteurs. En effet, nous continuerons à offrir aux consommateurs ontariens le plus haut degré de protection possible, tout en gardant à l'esprit la position du gouvernement fédéral, à savoir que la réglementation de ce secteur devrait être une compétence provinciale.

La province de l'Ontario dit qu'elle préférerait une intervention fédérale pour réglementer le secteur en adoptant des normes nationales en matière de taux ou un programme sous responsabilité fédérale. Elle ne veut pas s'opposer à cette initiative.

Je voudrais me mettre à votre place en tant que mandataires fédéraux. Selon l'Ontario, une meilleure façon de procéder serait par le truchement d'un programme national d'établissement des taux, programme qui serait sous responsabilité fédérale. Qu'en pensez-vous?

Si vous n'êtes pas en mesure de répondre maintenant ou si vous préférez nous envoyer une réponse par écrit après la réunion, nous sommes tout à fait disposés à recevoir une telle lettre plus tard. Nous nous intéressons beaucoup à cette question. Vous pouvez voir que les sénateurs sont préoccupés. Nous n'aimons pas déléguer un pouvoir fédéral sans avoir la conviction qu'il sera remplacé par quelque chose qui préserve l'intérêt public de façon uniforme à l'échelle du pays. Aidez-nous dans ce sens.

In your responsibility, Mr. Rossi, Mr. Agnew, Ms. Downie, Mr. McAllister and Mr. Lévesque, give us your advice as federal officials. You have some responsibility for the federal power.

**Mr. Agnew:** I did not think you were speaking to me.

**The Chairman:** I am speaking to all of you.

**Mr. Agnew:** I am not in the pension plan.

**The Chairman:** You are a parliamentary officer; you are not a federal officer. At the end of the day, we are all feds here.

**Mr. Agnew:** I have expressed my view. You are vacating an authority that at the moment is, in the terms which this bill suggests, an exercise. In other words, the consumer protection part of this endeavour is not actually happening. That, then, is where we start; that is point A. Point B is somewhere as of yet undetermined. Obviously, this letter is suggesting that it is not a completely closed book and the situation will change if this power is handed off to the provinces. I think the situation changes for the provinces that have not yet picked up this issue because all of a sudden, unlike today, they have this suggestion directly put in their lap.

**The Chairman:** We have heard, Mr. Agnew, that even if this bill were passed unamended in the same form, Newfoundland and Labrador would effectively do the same as Quebec does, which essentially opts out of this business. Do you have any comments about my question on this problem that we have?

**Ms. Downie:** I have a couple of observations from a competition policy perspective. First, in terms of vacating this area, our perception is that this area is not regulated now so we do not see it as vacating this area, and the Competition Act would continue to apply to this sector. To the extent that there are complaints about misleading advertising or anti-competitive mergers or price-fixing, and other areas dealt with under the Competition Act, we would continue to be able to deal with those.

**The Chairman:** To sum up what you are saying, while we are vacating the criminal power in part, we are not vacating, essentially, the competition power. However, is not the utilization of the competition power the criminal power, in effect? In other words, is there not overlapping power there? The competition power, which is a federal power, has to utilize criminal powers to enforce competition law.

**Ms. Downie:** Although there are different criminal powers, there are criminal powers under the Competition Act and they will continue to apply.

**The Chairman:** They are both utilizing criminal powers, but in a different way.

Je vous invite à nous donner, dans vos champs de responsabilités respectifs, monsieur Rossi, monsieur Agnew, madame Downie, monsieur McAllister et monsieur Lévesque, des conseils en votre qualité de mandataires fédéraux. Vous avez une certaine responsabilité quant à ce pouvoir fédéral.

**M. Agnew :** Je ne pensais pas que vous vous adressiez à moi.

**Le président :** Je m'adresse à vous tous en fait.

**M. Agnew :** Je ne fais pas partie du régime de retraite.

**Le président :** Vous êtes un mandataire du Parlement, mais vous n'êtes pas un agent fédéral. Au bout du compte, nous sommes tous des représentants fédéraux ici.

**M. Agnew :** J'ai exprimé mon point de vue. Vous déléguez un pouvoir qui, pour le moment, selon les dispositions du projet de loi, est un exercice. En d'autres termes, la partie relative à la protection des consommateurs contenue dans le projet de loi n'est pas encore une réalité. C'est là notre point de départ. C'est le point A. Maintenant, le point B n'a pas encore été défini. Évidemment, la lettre laisse entendre que le dossier n'est pas tout à fait clos, et que la situation pourra changer si le pouvoir est délégué aux provinces. Je pense que la situation changera pour les provinces qui n'ont pas encore pris de décision à cet égard, car tout d'un coup, contrairement à la situation actuelle, elles se retrouveront avec ce dossier entre les mains

**Le président :** Monsieur Agnew, nous avons entendu dire que même si le projet de loi était adopté sans amendement, tel quel, Terre-Neuve-et-Labrador ferait exactement comme le Québec, c'est-à-dire qu'elle se retirerait essentiellement de ce secteur. Avez-vous des impressions sur la question que j'ai posée au sujet du problème?

**Mme Downie :** J'ai quelques observations à faire et qui se rapportent à la politique de la concurrence. Premièrement, pour ce qui concerne la délégation de pouvoirs, nous pensons que ce secteur n'est pas encore réglementé, et, donc, le gouvernement fédéral ne se retire pas du secteur comme tel, de sorte que la Loi sur la concurrence continuera à s'appliquer au secteur. Dans la mesure où il y a des plaintes concernant de la publicité trompeuse ou des fusions anticoncurrentielles ou encore la manipulation des prix, et concernant d'ailleurs toute autre question qui tombe sous le coup de la Loi sur la concurrence, nous continuerons à être habilités à les régler.

**Le président :** Pour résumer ce que vous dites, même si nous annulons en partie le pouvoir criminel, essentiellement nous n'annulons pas le pouvoir concurrentiel. Or, utiliser le pouvoir en vertu de la Loi sur la concurrence n'est-il pas la même chose que le pouvoir criminel, en fait, en d'autres termes, n'y a-t-il pas un chevauchement ici? Le pouvoir concurrentiel, qui est un pouvoir fédéral, doit utiliser les pouvoirs criminels pour faire respecter la Loi sur la concurrence.

**Mme Downie :** Même s'il y a différents pouvoirs criminels, il y a des pouvoirs criminels en vertu de la Loi sur la concurrence et ils vont continuer de s'appliquer.

**Le président :** Les deux utilisent le pouvoir criminel, mais différemment.

**Ms. Downie:** The criminal powers under the Competition Act actually come from the provisions of the Competition Act itself.

**The Chairman:** They remain in place, and that gives us some level of confidence that this brief by the Competition Bureau is not vacated but that they continue to be a federal oversight. Is that a fair thing to say, assuming this bill were passed unamended?

**Ms. Downie:** The Competition Act will continue to apply.

**Senator Harb:** I am not sure I am following you. If the Province of Ontario passes legislation in order to regulate the industry in Ontario, are you telling us that you will continue to exercise your authority over what now becomes a provincial jurisdiction; in essence you are trying to have it both ways?

**The Chairman:** To be fair to the witness, I think she is saying that the competition bill, which uses the criminal power to enforce, is not exempted, whereas the Criminal Code power under this section is exempted.

Let me take it a step further. I would like you all to look at this little booklet that has been presented to us here today. This booklet is called *The Cost of Payday Loans* and has been put out by the Financial Consumer Agency of Canada, which is represented here. I would like you to turn to page 11. One of the witnesses — I think it was Mr. Agnew or someone else, said that they are not unhappy with this bill, I think it was the Competition Bureau of Canada, because essentially there is consumer choice. I believe it was Mr. Rossi or Mr. McAllister who said that the consumer has a choice here. We do not like to regulate. We like prices in the marketplace to regulate, and I do not quarrel with that. That is a good and sound economic policy, but then I want to talk about the question of choice.

If you have consumer choice, therefore consumers can exercise that choice. We have disquieting evidence that 10 per cent of the Canadian population cannot meet its bills on a monthly basis; it is not a question of choice; they cannot make ends meet. Ten per cent of the population has to resort to payday loans. That is the size of the marketplace at the first instance.

Let us look at how it works out and to see if it passes, as the late Mr. Justice Estey used to say, the small test. This is a disturbing chart. The audience does not have this so I will read it. It compares the cost of a \$300 loan taken for 14 days.

To be fair, the bill talks about \$1,500 and 62 days as being the captive area, but I assume that the Financial Consumer Agency of Canada took this as being an average amount. I assume there is some reason why these figures were selected. Mr. Lévesque says it is a conservative approach, and that is fair enough.

**Mme Downie :** Les pouvoirs criminels aux termes de la Loi sur la concurrence viennent en fait des dispositions de la Loi sur la concurrence comme telle.

**Le président :** Ils demeurent en place, et dans une certaine mesure cela nous rassure car les pouvoirs du Bureau de la concurrence ne sont pas annulés et ce dernier va continuer d'exercer une surveillance fédérale. Est-ce raisonnable d'affirmer une telle chose, en supposant que le projet de loi à l'étude serait adopté sans amendement?

**Mme Downie :** La Loi sur la concurrence continuera de s'appliquer.

**Le sénateur Harb :** Je ne suis pas certain de vous suivre. Si la province de l'Ontario adopte une loi afin de réglementer l'industrie en Ontario, est-ce que vous nous dites que vous allez continuer d'exercer votre pouvoir sur ce qui devient alors une compétence provinciale? En fait, vous voulez avoir le beurre et l'argent du beurre!

**Le président :** Pour être juste envers le témoin, je pense qu'elle dit que la Loi sur la concurrence, qui utilise le pouvoir criminel pour faire respecter la loi, n'est pas exemptée, tandis que le pouvoir en vertu du Code criminel aux termes de cet article est exempté.

Permettez-moi d'aller un peu plus loin. J'aimerais que vous examiniez tous ce petit livret qui nous a été présenté ici aujourd'hui. Il s'intitule *Le coût des prêts sur salaire* et qui a été publié par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, qui est représentée ici. J'aimerais que vous vous reportiez à la page 11. L'un des témoins — je crois que c'était M. Agnew ou quelqu'un d'autre, a dit qu'il n'était pas malheureux avec ce projet de loi — je crois que c'était le Bureau de la concurrence du Canada, car il donne essentiellement un choix au consommateur. Je crois que c'est M. Rossi ou M. McAllister qui a dit que le consommateur a le choix ici. Nous n'aimons pas réglementer. Nous aimons que les prix soient réglementés par le marché, et je ne suis pas contre cela. C'est une bonne politique économique, mais je voudrais maintenant parler de la question du choix.

Si on donne un choix aux consommateurs, ils peuvent donc exercer ce choix. On sait que 10 p. 100 de la population canadienne ne peut payer ses factures mensuelles; ce n'est pas une question de choix; ces gens ne peuvent joindre les deux bouts. Dix pour cent de la population doit faire appel à des prêts sur salaire. C'est la taille du marché au départ.

Regardons maintenant comment cela fonctionne et voyons si cela répond au critère minimum, comme le disait feu M. le juge Estey. Ce tableau est troublant. Ceux qui nous écoutent n'ont pas ce tableau devant eux, alors je vais le lire. On y compare le coût d'un prêt de 300 \$ d'une durée de 14 jours.

En fait, le projet de loi parle de 1 500 \$ et de 62 jours, mais je suppose que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a choisi ce montant comme étant un montant moyen. Je suppose qu'il y a une raison pour laquelle ces chiffres ont été choisis. M. Lévesque dit que c'est une approche modérée, et c'est très bien.



There are four headings here: Payday loan, cash advance on a credit card, overdraft protection on a bank account, and finally borrowing from an existing line of credit from a financial agency. It then shows the applicable fees on the cost of a \$50 loan: \$4.13, \$2.42, \$1.15. It finally concludes that the annual cost of the payday loans would be 435 per cent, the cash advance on a credit card is 36 per cent, overdraft protection on a bank account would be 21 per cent, and borrowing on a line of credit would be 10 per cent.

Let us assume, for the purpose of the discussion, which is the evidence we had before the committee, that 10 per cent of the population does not have the choice of cash advance on a credit card, bank account or credit line. They are compelled to utilize payday loans if they want to get some cash.

I started out by saying that we all understand that this is a service that Canadians obviously need. What are we to say when we are confronted with what anyone would say was exorbitant. I do not like to use any other adjectives, but that seems like a lot of money, 435 per cent per year.

I am now asking you as federal officials to wear your hat as federal officials. If this came to you and your agency and you were responsible for the regulation or the oversight of this, how would you feel about it? Would you bring this to the attention of your governments and your enforcement agencies? What would you do? I am not asking you to opine on a provincial matter. I am asking you to opine on a federal matter that is in your jurisdiction. Give us some help.

**Mr. Agnew:** Frankly, I am sure that has happened. These are not new numbers. This is actually an old pamphlet.

**The Chairman:** I take it that this is a very practical analysis.

**Mr. Lévesque:** I would say it is a conservative analysis.

**Mr. Agnew:** It is a very conservative analysis. We know that from your numbers as well. We could certainly put forward facts that would be far more shocking and have rates more exorbitant. These are facts. This is a known reality and, as you say, people continue to go back to the same well, time and time again.

To be completely repetitive and boring, right now there is absolutely nothing except class action suits that are being offered as some kind of protection in this area. We know that that is probably cold comfort in real life for most people. This is what the result is, to break that logjam. That is where we sit. Your adjective is as good as any I could come up with. There are lots that apply.

**The Chairman:** Perhaps the representatives from the Competition Bureau of Canada might help us here?

Il y a quatre titres ici : prêt sur salaire, avance de fonds sur carte de crédit, protection de découvert sur compte bancaire et enfin emprunt sur une marge de crédit d'une institution financière. On indique ensuite les frais applicables pour un prêt de 50 \$ : 4,13 \$, 2,42 \$, 1,15 \$. Enfin, on conclut que le coût annuel serait de 435 p. 100 pour un prêt sur salaire, de 36 p. 100 pour une avance de fonds sur carte de crédit, de 21 p. 100 pour la protection de découvert sur compte bancaire et de 10 p. 100 pour un emprunt sur une marge de crédit.

Supposons, pour fins de discussion, que 10 p. 100 de la population n'a pas le choix de recourir à une avance de fonds sur carte de crédit, de protection de découvert sur compte bancaire ou de marge de crédit, comme les témoins l'ont dit à notre comité. Ils sont obligés d'utiliser les prêts sur salaire s'ils veulent obtenir de l'argent comptant.

J'ai commencé par dire que nous comprenons tous qu'il s'agit d'un service dont les Canadiens ont évidemment besoin. Que pouvons-nous dire lorsque nous sommes confrontés à ce que n'importe qui considérerait comme étant un pourcentage exorbitant. Je n'aime pas utiliser d'autres adjectifs, mais cela semble être beaucoup d'argent, lorsqu'on parle de 435 p. 100 par an.

Je vous demande maintenant de me répondre en tant que fonctionnaires fédéraux. Si vous étiez saisis de la question et que votre agence ou vous-mêmes étiez chargés de la réglementation ou de la surveillance de cette question, qu'en penseriez-vous? Porteriez-vous la question à l'attention de vos gouvernements et de vos organismes d'application? Que feriez-vous? Je ne vous demande pas de donner un avis sur une question provinciale. Je vous demande de donner un avis sur une question fédérale qui relève de votre compétence. Aidez-nous.

**M. Agnew :** Franchement, je suis certain que cela est déjà arrivé. Ce ne sont pas de nouveaux chiffres. Il s'agit en fait d'un vieux livret.

**Le président :** Je suppose qu'il s'agit d'une analyse très pratique.

**M. Lévesque :** Je dirais que c'est une analyse modérée.

**M. Agnew :** C'est une analyse très modérée. Nous savons cela d'après vos chiffres. Vous pourriez certainement présenter des faits qui seraient beaucoup plus choquants et avec des taux plus exorbitants. Ce sont des faits. Cela est une réalité connue et, comme vous le dites, les gens continuent de recourir à ce même service.

Pour être tout à fait répétitif et ennuyant, à l'heure actuelle, il n'y a absolument rien sauf les recours collectifs à titre de protection dans ce domaine. Nous savons que cela est sans doute une piètre consolation en réalité pour la plupart des gens. C'est le résultat, pour sortir de cette impasse. C'est là où nous en sommes. Votre adjectif est tout aussi bon que n'importe lequel que j'aurais pu trouver. Il y en a beaucoup qui pourraient s'appliquer.

**Le président :** Les représentants du Bureau de la concurrence du Canada pourraient peut-être nous aider?

**Mr. McAllister:** I would like to clarify my earlier comments. In thinking about this industry, there are a number of players in the marketplace; they seem to cluster together. You would think, from observations, that consumers have a choice, and this should be a highly competitive sector. However, for some reason it appears to produce results such as are illustrated on page 11 here.

That is why I said we are not here to say “Just rely on competition and market forces alone.” It appears that there has been a great deal of consideration of this aspect. When you see these figures, it appears that a number of people have concluded that this situation cries out for some form of consumer protection, which this bill would enable.

Having said that, the Competition Bureau does not regulate prices on a daily basis. We rely on competition and market forces in most industries, and this strikes us as quite unusual in the sense that there are a number of market participants and yet there are apparently very high rates. Is it a question of a vulnerable class of consumers, or consumers not having adequate information to make informed decisions? We do not know, but it appears to cry out for some form of redress.

**Senator Baker:** Could we ask the witnesses if they would have any comment on the substantive nature, the particularization that you used in your question when you said that these other services were not available to a large number of people in our society. In other words, the banking institutions and the financial institutions being here regulated do not provide such service to these people. You said that is why this service is necessary to a group of people. Perhaps the problem here is the non-competitive nature of our financial institutions, that they have left the field; perhaps what we could be doing is legislating our financial institutions to fill the gap. What do you have to say about that?

**Mr. Agnew:** Clearly, it is my turn. I have a couple of things to say. One is that I do not know whether that is the answer. The frustration that I hear from the chair, and perhaps from other honourable senators, is that this is a very narrowly focused bill providing a certain opening for certain consumer protection measures in certain provinces, but it is not satisfactory. It is not an answer.

It is not for me to give you advice on what to do; but if I were you, as opposed to being king, I would want whatever I could do to ensure that those other issues that we have talked about — it is not just a lack of services; there is an embedded poverty that is driving some of this activity. There is a financial literacy problem that is driving parts of it. There are a whole bunch of things that go well beyond my expertise and domain that perhaps we can kick around.

**M. McAllister :** J'aimerais apporter un éclaircissement à ce que j'ai dit précédemment. Dans ce secteur, il y a un certain nombre d'intervenants sur le marché; ils semblent se regrouper. Selon les observations, on pourrait croire que les consommateurs ont un choix et cela devrait être un secteur extrêmement concurrentiel. Cependant, pour une raison ou une autre, il semblerait que cela donne les résultats comme ceux que l'on retrouve ici à la page 11.

C'est pour cette raison que j'ai dit que nous n'étions pas ici pour dire « Il faut compter uniquement sur la concurrence et sur les forces du marché. » Il semble que l'on a beaucoup considéré cet aspect. Lorsqu'on regarde ces chiffres, il semble qu'un certain nombre de gens en sont arrivés à la conclusion que l'on a désespérément besoin d'une certaine forme de protection des consommateurs, ce que le projet de loi à l'étude permettrait d'avoir.

Cela dit, le Bureau de la concurrence ne réglemente pas les prix quotidiennement. Dans la plupart des secteurs, nous comptons sur la concurrence et sur les forces du marché et ici la situation nous semble être tout à fait inhabituelle en ce sens qu'il y a de nombreux participants sur le marché et pourtant les taux sont apparemment très élevés. Est-ce parce qu'il s'agit d'une catégorie de consommateurs très vulnérables ou de consommateurs qui n'ont pas les renseignements adéquats pour prendre des décisions éclairées? Nous ne savons pas, mais il semble ici qu'on a désespérément besoin de redresser la situation.

**Le sénateur Baker :** Pourrions-nous demander aux témoins s'ils auraient des observations à faire sur le fond, la particularisation que vous avez utilisée dans votre question lorsque vous avez dit que ces autres services n'étaient pas offerts à un grand nombre de gens dans notre société. En d'autres termes, les banques et les institutions financières étant réglementées ici n'offrent pas un tel service à ces gens. Vous avez dit que c'était pour cette raison qu'il était nécessaire d'offrir ce service à un groupe de gens. Le problème ici est peut-être la nature non concurrentielle de nos institutions financières, le fait qu'elles ont quitté le domaine; peut-être que nous devrions légiférer nos institutions financières pour combler cette lacune. Qu'en pensez-vous?

**M. Agnew :** Clairement, c'est mon tour. J'ai quelques observations à faire. Tout d'abord, je ne sais pas si c'est la réponse. Je crois comprendre que le président et peut-être d'autres honorables sénateurs ont un sentiment de frustration du fait qu'il s'agit d'un projet de loi dont l'objectif est très étroit et qui prévoit une certaine possibilité de mettre en place certaines mesures de protection du consommateur dans certaines provinces, mais cela n'est pas satisfaisant. Ce n'est pas une réponse.

Ce n'est pas à moi de vous donner des conseils sur ce que vous devez faire; mais si j'étais à votre place, je ferais tout en mon possible pour m'assurer que ces autres questions dont nous avons parlé — ce n'est pas seulement un manque de services; il y a un problème de pauvreté intégrée qui crée une certaine partie de cette activité. Il y a un manque de connaissances en matière financière qui contribue également en partie à ce problème. Il y a toutes sortes de choses qui vont au-delà de mes compétences et de mon domaine dont on pourrait peut-être également parler.

**The Chairman:** I raise this question because tomorrow, by happenstance, we will be reviewing the Bank Act and financial institutions. Senator Baker was prescient in raising this issue, and I am sure this question will be raised by the bankers when they sit in those seats tomorrow.

Do you have any further comments about the proposition I have put to you?

**Ms. Downie:** No, I do not think I have any.

**The Chairman:** Does the lack of choice disturb you?

**Ms. Downie:** In fact, it appears that there is a great deal of choice in this sector, as they mention. In fact, something else must be going on; perhaps it is a consumer information problem. We have not studied the industry in detail to be able to say.

**The Chairman:** We did see some studies from an organization called Eterna that said essentially at least 10 per cent of the population has no choice but to use payday loans. That was the nature of the information we received. Therefore, it is not a question of choice; it is a question of necessity, which is different.

I believe in the competitive model, but that presumes a question of free choice in a free marketplace. However, when choice is limited, the wicked arm of the government has to reach out and try to protect consumers as best we can.

If you have a final comment you can make in 30 seconds or so, that would be fine, but we must move on to the next witnesses.

**Mr. Agnew:** Having looked at the transcripts from previous hearings on this bill from this committee, it struck me that figures have been thrown around on all sorts of facts, but we do not have good knowledge. This may be one measure but we should not let this be the last word on this subject.

**The Chairman:** Our problem is that if we pass this bill unamended in this particular form, we have, in effect, vacated the federal oversight, at least from Parliament, to deal with this matter other than through the Competition Bureau, as I understand it. Therefore, there is a problem. It is not a situation where we can come back for another kick at the can. That is why this is quite a crucial decision that this committee must undertake.

Ladies and gentlemen, thank you so much. We will ask the next witnesses to come forward, Mr. Bruce Cran and Mr. Mel Fruitman. These gentlemen represent the Consumers' Association of Canada. We are delighted to have you here. Please begin and then we will move to question and answers.

**Le président :** Je soulève cette question car demain, nous allons examiner la Loi sur les banques et les institutions financières. Le sénateur Baker a été prévoyant en soulevant cette question et je suis certain qu'elle sera soulevée par les banquiers lorsqu'ils seront ici demain.

Avez-vous d'autres observations au sujet de ce que je vous ai proposé?

**Mme Downie :** Non, je ne pense pas en avoir.

**Le président :** Est-ce que l'absence de choix vous préoccupe?

**Mme Downie :** En fait, il semble qu'il y ait beaucoup de choix dans ce secteur, comme ils l'ont mentionné. En fait, il doit y avoir autre chose qui se passe; c'est peut-être un problème d'information du consommateur. Nous n'avons pas étudié l'industrie en détail pour pouvoir le dire.

**Le président :** Nous avons vu certaines études qui ont été faites par une organisation qui s'appelle Eterna. Ces études révèlent essentiellement qu'au moins 10 p. 100 de la population n'a pas d'autre choix que de recourir aux prêts sur salaire. C'est la nature de l'information que nous avons reçue. Par conséquent, ce n'est pas une question de choix; c'est une question de nécessité, ce qui est différent.

Je crois dans le modèle de la concurrence, mais cela présuppose une question de libre choix sur un libre marché. Cependant, lorsque le choix est limité, le gouvernement doit alors intervenir et tenter de protéger les consommateurs de son mieux.

Si vous avez une dernière observation à faire, vous pouvez la faire en 30 secondes environ, mais nous devons ensuite passer aux témoins suivants.

**M. Agnew :** Ayant pris connaissance des transcriptions des audiences précédentes sur le projet de loi à l'étude devant votre comité, ce qui m'a frappé c'est que l'on a donné toutes sortes de chiffres et toutes sortes de faits, mais nous n'avons pas de bonnes connaissances à ce sujet. C'est peut-être une mesure mais nous ne devrions pas faire en sorte que ce soit le dernier mot sur la question.

**Le président :** Notre problème, c'est que si nous adoptons le projet de loi à l'étude sans amendement, dans sa forme actuelle, nous avons en fait annulé la surveillance fédérale, du moins du point de vue du Parlement, en ce qui a trait à cette question sauf pour ce qui est du Bureau de la concurrence, si j'ai bien compris. C'est donc un problème. Ce n'est pas une situation qui nous permet de revenir pour essayer autre chose. C'est pour cette raison que notre comité doit prendre une décision qui est ici cruciale.

Mesdames et messieurs, merci beaucoup. Nous allons demander aux témoins suivants, M. Bruce Cran et M. Mel Fruitman, de se présenter. Ces messieurs représentent l'Association des consommateurs du Canada. Nous sommes ravis que vous soyez ici. Veuillez commencer et nous passerons ensuite aux questions et réponses.



**Mel Fruitman, Vice-President, Consumers' Association of Canada:** I will try to be brief. The Consumers' Association of Canada is a 60-year-old, independent, not-for-profit, volunteer-based organization with a national office in Ottawa and with provincial and territorial representatives.

The stage for this current discussion was probably set 25 years ago with the repeal of the Small Loans Act and the concurrent inclusion of a criminal interest rate in the Criminal Code. During its history, the maximum allowable under small loans was raised from \$500 to \$1,500; and at the time of its repeal, the pressure was on to raise it to \$5,000 and to raise the allowable interest rates. Given that loans at the lower end of the scale were declining, family incomes were rising and the Canadian economy was strong, perhaps it was felt that there would no longer be a need for Canadians to take out loans of only a few hundred dollars.

The dramatic growth of the payday loans industry over the past few years has shown that assumption to be disturbingly false. We have heard some numbers about the types of loans that are being taken out. While industry claims that the marketplace is working in providing a needed and acceptable form of service, it is clear that there is a need to provide balance between buyers and sellers.

Unfortunately, the federal government, with the passage of Bill C-26, is about to abrogate its responsibility to Canadians by devolving that responsibility to the provinces. It may be eloquent politically, but not from a consumer perspective. This devolution is further complicated by specifically defining payday loans, which leads to a situation in which there is no legislative protection except in cases which meet that definition. It would not take long for creative lenders to alter their offering in such a manner as to exclude them from this definition and, as a result, any oversight.

The environment of today is substantially different from that of only a generation ago, when universal credit cards were in their infancy, single income families were still the norm and living beyond one's means or buying on credit were anathema to most people. It is indeed an appropriate time to revisit consumer protection with respect to lending practices.

We recommend, first, that the usury provisions of the Criminal Code be retained and that there be an exception for a new small loans act to be drafted to encompass loans under \$1,000 and for terms of less than three months. This would not include loans made on revolving credit accounts, such as those provided by universal credit cards; and that this new small loans act should be administered by the Financial Consumer Agency of Canada.

Under this new SMA, the definition of interest should be that proposed in Bill S-19, with the exclusion of the mortgage reference, which would not be necessary. The current maximum

**Mel Fruitman, vice-président, Association des consommateurs du Canada :** Je vais tenter d'être bref. Fondée il y a 60 ans, l'Association des consommateurs du Canada est un organisme à but non lucratif, indépendant et constitué de bénévoles, dont le siège social est à Ottawa et qui a des représentants dans les provinces et territoires.

Le débat actuel a pour toile de fond l'abrogation, il y a 25 ans, de la Loi sur les petits prêts et, concurremment, l'inclusion d'un taux d'intérêt criminel dans le Code criminel. Aux termes de l'ancienne loi, le montant maximal pouvant être prêté avait été porté de 500 à 1 500 \$ et, au moment de l'abrogation de la loi, des pressions s'exerçaient pour qu'on porte ce maximum à 5 000 \$ et relève le taux d'intérêt maximal permis. Les petits prêts devenant de moins en moins fréquents, les revenus familiaux augmentant et l'économie canadienne se solidifiant, on a pensé qu'il n'était peut-être plus nécessaire pour les Canadiens de contracter des prêts se chiffrant à quelques centaines de dollars.

L'essor spectaculaire des prêteurs sur salaire depuis quelques années montre que l'on s'est bien trompé. Nous avons entendu des chiffres au sujet des types d'emprunt qui sont faits. Si le secteur prétend respecter les forces du marché et fournir un type de service nécessaire et acceptable, il est manifeste qu'il faut équilibrer la relation entre acheteurs et vendeurs.

Malheureusement, avec l'adoption du projet de loi C-26, le gouvernement fédéral est sur le point de décliner toute responsabilité à l'égard des consommateurs canadiens en se déchargeant de cette responsabilité sur les provinces. Cela est peut-être éloquent sur le plan politique, mais pas du point de vue des consommateurs. Ce transfert de pouvoir se complique du fait que la loi définira expressément ce qui constitue des prêts sur salaire, de sorte qu'elle ne protégera plus les consommateurs sauf dans les situations qui entrent dans la définition donnée. Il ne faudra pas longtemps aux prêteurs ingénieux pour modifier leurs produits de manière à ne plus répondre à cette définition et, ainsi, à échapper à toute surveillance.

Le climat d'aujourd'hui est très différent de ce qu'il était il y a une génération seulement, lorsque les cartes de crédit universelles en étaient à leur balbutiement, que la majorité des familles n'avaient qu'un seul revenu et que, pour la plupart des gens, vivre au-dessus de ses moyens ou acheter à crédit était tabou. Le moment est donc bien choisi pour se pencher de nouveau sur la protection des consommateurs dans le domaine des prêts.

Nous recommandons tout d'abord que les dispositions du Code criminel sur les taux d'intérêt usuraires soient conservées et que l'on prévoie une nouvelle Loi sur les petits prêts concernant les prêts de moins de 1 000 \$ et d'une durée inférieure à trois mois. Cette loi ne porterait pas sur les emprunts contractés à partir d'un compte de crédit renouvelable comme ceux obtenus par des cartes de crédit universelles; et que la Loi sur les petits prêts soit administrée par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Cette nouvelle Loi sur les petits prêts devrait reprendre la définition du terme intérêt du projet de loi S-19, mais sans faire référence aux prêts hypothécaires. Le plafond actuel

of 60 per cent should be retained. In addition, however, the act should allow for a one-time fee of \$25 to cover the administrative costs of establishing an account for a borrower. Provisions should be made to ensure that the intent of this fee is not perverted and that it applies to all stores that are part of the same or related organizations, whether or not they operate under the same banner.

Also, in recognition of the administrative costs of processing a transaction, there should be an allowable minimum charge of \$5 for each loan, even if that resulted in a so-called interest rate exceeding the maximum. In order to avoid abuse of that minimum, it should be restricted so that it could not be applied more than once during a 60-day period to any borrower.

Services would have to be licensed by the FCAC. Failure to abide by the provisions of the act would result in the revocation of the licence, and fines in the order of \$100,000. Further, the FCAC should be given the authority to bring action under the Criminal Code against any person or organization which is unlicensed, and which contravenes the interest provisions of the code.

As we are under no strictures relating to public policy, we would be pleased to answer any questions.

**The Chairman:** This bill went through the House very quickly. Did you ask to appear before the House of Commons on this bill and give your advice? It went through the House of Commons without amendment, according to our calculation in less than a day. It might have been longer than that, and was certainly less than a day before the committee. Did you have an opportunity to present your evidence?

**Bruce Cran, President, Consumers' Association of Canada:** We were not asked to present. We were watching it and it went through like a bolt of lightning. We did not have an opportunity to present, and we would have so presented, given the opportunity.

**The Chairman:** Did you subsequently write to anyone about your position at all, or hope that we would come to the rescue as a chamber of sober second thought?

**Mr. Cran:** We believed that the Senate would be having a hearing, and we decided to go this route because of timing and the costs. We are not an affluent organization. There were no consumer groups calling for these changes. I know of no consumer group that is calling for these changes. Industry has a huge lobby structure and this has been rolling over the top of us.

I would also say that one of the things that may be hastening this is class action lawsuits. A number involve my organization. Last week we did get one of the big ones certified by Justice

de 60 p. 100 devrait être maintenu. Toutefois, il faudrait également que la Loi prévoit des frais uniques de 25 \$ pour couvrir les coûts administratifs d'établissement d'un compte pour l'emprunteur. Il faudra également veiller à ce que l'on ne puisse fausser l'intention de ces frais, lesquels devraient s'appliquer à tous les guichets qui font partie d'un même organisme ou d'organismes reliés, qu'ils fonctionnent ou on sous la même bannière.

De plus, compte tenu des coûts administratifs de traitement des opérations, il faudrait prévoir des frais minimums de 5 \$ pour chaque emprunt, même si cela aboutit à un taux d'intérêt dépassant le plafond. Pour éviter que l'on ne dépasse abusivement ce minimum, il ne devrait pas s'appliquer plus d'une fois par période de 60 jours pour un emprunteur.

Les organismes souhaitant consentir des petits prêts devraient obtenir un permis auprès de l'ACFC. Tout organisme qui ne respecterait pas les dispositions de la Loi sur les petits prêts se verrait révoquer son permis et devrait payer des amendes de l'ordre de 100 000 \$. De plus, l'ACFC devrait avoir le pouvoir d'intenter des poursuites en vertu du Code criminel contre toute personne ou tout organisme non agréé qui contreviendrait aux dispositions du code en matière d'intérêts.

Comme on ne nous impose aucune limite en ce qui concerne la politique publique, nous serions heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Ce projet de loi a été adopté à la Chambre très rapidement. Avez-vous demandé à comparaître devant la Chambre des communes sur ce projet de loi pour donner votre avis? Il a été adopté à la Chambre des communes sans amendement, si nos calculs sont bons en moins d'une journée. Peut-être qu'il a fallu un peu plus de temps, mais c'était certainement moins d'une journée devant le comité. Avez-vous eu l'occasion de présenter votre témoignage?

**Bruce Cran, président, Association des consommateurs du Canada :** On ne nous a pas demandé de témoigner. Nous avons surveillé le processus et le projet de loi a été adopté à la vitesse de l'éclair. Nous n'avons pas eu l'occasion de présenter notre point de vue, et nous l'aurions fait, si on nous en avait donné l'occasion.

**Le président :** Avez-vous par la suite écrit à qui que ce soit pour faire connaître votre position, ou est-ce que vous espériez que nous allions venir à la rescousse en tant que chambre de second examen modéré et réfléchi?

**M. Cran :** Nous pensions bien que le Sénat tiendrait des audiences, et nous avons décidé de procéder de la sorte en raison des coûts et de l'opportunité du moment. Nous ne sommes pas une organisation affluente. Aucun groupe de consommateurs ne demandait de tels changements. Je n'en connais aucun qui les réclame. L'industrie a une énorme structure de lobbying et tout cela est bien au-dessus de nous.

Je voudrais dire également que l'une des choses qui accélère peut-être tout cela c'est le recours collectif. Il y a un certain nombre de cas qui intéressent mon organisation. La semaine



Brenda Brown of the Supreme Court of British Columbia. That particular case deals with interest of 1,850 per cent for the two nominated persons put forward on that one.

**Mr. Fruitman:** We have been pushing back to the best of our ability through the consumer advisory committee that I sit on in the province of Ontario and I would like to think we are instrumental in some of the comments that Minister Phillips has made.

**Senator Goldstein:** I will try to present this somewhat as a syllogism, although it is not quite a syllogism. Here is what I think has been reflected so far from the hearings and studying we have done. There is clearly a need in the Canadian population for this kind of lending, this kind of borrowing. Why that need arises and what the motivators are and which people have that need is, for the moment, outside of the question because once we determine that there is a need for this kind of loan, we then have a second choice to make. The second choice is either it will be unregulated, as is the case now, or we find some way to regulate it. If we characterize the charges as interest, then it becomes an issue of federal jurisdiction because that is what our Constitution tells us. If we characterize the charges as a cost and as fees, and take it out of the purview of the provisions of the Criminal Code, then arguably it becomes a question of consumer protection, in respect of which the federal government does not have jurisdiction.

Therefore, as legislators we are faced with the following situation. There is a need being fulfilled by an industry. I do not want to characterize the need or industry because it is not important for the moment. If that industry remains unregulated, then whatever abuses are now taking place will continue and they will not be resolved by the class action suits.

Clearly, the provincial Attorneys General have no great interest in authorizing prosecutions under the usury provisions of the Criminal Code because they have never done so, ever since those provisions were introduced in the Criminal Code in the last century. They have never been used. Realistically speaking, we find ourselves in the situation where we have either no regulations and havoc in the industry, or havoc amongst consumers. I am not interested in the industry. I am interested in the consumers, as you are, bearing in mind that, regulated or not, consumers will quickly find their way to the internet where, clearly, whatever we may do or whatever any province may do, will be irrelevant because those lenders are in Costa Rica or god knows where else. We are faced with a situation of either partial regulation or no regulation. We have a bad situation. I think that partial regulation is better than none. Do you disagree with that?

**Mr. Fruitman:** First, the need has been defined for small loans for a short period of time, not necessarily under the terms and conditions being offered now in the marketplace, which is why we

dernière, nous avons eu l'un des plus gros cas accrédité par madame la juge Brenda Brown de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Ce cas en particulier porte sur le taux d'intérêt de 1 850 p. 100 pour les deux personnes nommées dans cette affaire.

**M. Fruitman :** Nous sommes revenus à la charge de notre mieux par l'entremise du Comité consultatif des consommateurs auquel je siège en Ontario et j'aimerais croire que nous avons joué un rôle utile vu certaines des observations qui ont été faites par le ministre Phillips.

**Le sénateur Goldstein :** Je vais tenter de présenter cela comme un syllogisme, bien que ce ne soit pas tout à fait le cas. Voici ce qui ressort jusqu'à présent des audiences et de l'étude que nous avons faite. Il est clair que la population canadienne a besoin de ce genre de prêts, de ce genre d'emprunts. Pourquoi ce besoin existe et qu'est-ce qui le motive, et qui sont les gens qui ont ce besoin, voilà autant de questions qui pour le moment ne sont pas abordées car dès que l'on détermine qu'il existe un besoin pour ce type de prêt, il faut alors faire un second choix. Le second choix consiste à décider si ce secteur ne sera pas réglementé, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ou nous trouvons une façon de le réglementer. Si nous considérons les frais comme des intérêts, alors cela devient une question qui relève de la compétence fédérale aux termes de la Constitution. Si nous considérons les frais comme étant des coûts et des droits, et que cela ne relève plus des dispositions du Code criminel, on peut alors faire valoir qu'il s'agit d'une question de protection des consommateurs, et le gouvernement fédéral n'a pas compétence en la matière.

Par conséquent, à titre de législateurs nous sommes confrontés à la situation suivante : l'industrie comble un besoin. Si elle continue à ne pas être réglementée, alors les abus que l'on connaît à l'heure actuelle vont continuer et rien ne sera réglé par les recours collectifs.

Il est clair que les procureurs généraux provinciaux ne s'intéressent guère à autoriser des poursuites aux termes des dispositions usuraires du Code criminel car ils ne l'ont jamais fait, depuis que ces dispositions ont été introduites dans le Code criminel au siècle dernier. Ces dispositions n'ont jamais été utilisées. De façon réaliste, nous nous retrouvons dans une situation où aucune réglementation n'existe et le chaos existe soit dans l'industrie, ou parmi les consommateurs. Je ne m'intéresse pas à l'industrie. Je m'intéresse aux consommateurs, comme vous, sans oublier que réglementation ou pas, les consommateurs iront rapidement trouver ce qu'ils cherchent sur l'Internet où, peu importe ce que nous pourrions faire ou ce qu'une province pourrait faire, cela n'aura aucune importance car ces prêteurs se trouvent au Costa Rica ou Dieu sait où encore. Nous nous retrouvons donc dans une situation de réglementation partielle ou d'absence de réglementation. C'est une mauvaise situation. Je pense qu'une réglementation partielle vaut mieux qu'aucune réglementation. Êtes-vous en désaccord avec cela?

**M. Fruitman :** Premièrement, on a déterminé qu'il y avait un besoin de petits prêts pour une courte période, pas nécessairement selon les modalités offertes à l'heure actuelle sur le marché, et c'est



are proposing a solution that we think in fact solves all the other problems that you have suggested. It takes it back to the federal level. It would provide a regulatory oversight agency and provide for fines and still leave the Criminal Code in place to deal with loan sharking, instead of legalizing loan sharking.

**Senator Goldstein:** Are you aware that the consumer protection agency in Quebec has, in fact, created regulations which preclude the payday loan lenders from doing business in the province as a result of which two things have happened: Number one, pawning has become all the rage for people who need temporary money. Second, they are borrowing money from bikers. They may not be paying the kind of interest that would please you and me, but they pay it. They pay it to avoid having their knees broken.

We are faced with a situation where there has to be some kind of regulation by somebody, somehow, because the consumer who has a need will find a way to fulfil that need. Better to have a regulated means to fulfil that need, all be it partially.

**Mr. Fruitman:** We are suggesting that it be regulated.

**The Chairman:** Please respond briefly because I want to give other senators a chance.

**Mr. Fruitman:** We are not suggesting partial regulation; we are suggesting that it be fully regulated through a Small Loans Act.

**Mr. Cran:** The situation in Quebec is acceptable. I would like to see that right throughout the lands. This is not a good industry. It is loan sharking at its worst. They might not break legs but they go as close to it as they possibly can. We get all sorts of complaints about their collection methods. The class action law suit I am talking about will be worth hundreds of millions of dollars if it goes in favour of the consumer, which I believe it will because actually a criminal offence is being committed here, and we are pursuing that. That will have an effect, a dampening effect, on the way some of these people operate. They also realize it.

Money Mart now has a clause in the loan agreement that you will not take part in a class action law suit. I am not sure that that is constitutionally legal but it is nevertheless there. It is an attempt on their part. The fact that Quebec reduced the loan amount to something like between 30 and 40 per cent, from memory, and this has put this group of people out of business, which indicates to us that they do want their hundreds and thousands. I have seen loans as high as 5,000 per cent.

You cannot make any money on these loans as a lender unless you are rolling over. It is the rollovers that they are looking for. I do not know how you can control that. I have had people in my office in the last few years who owed huge amounts of money, \$5,000, \$6,000 that started off with a \$500 or \$1,000 loan. That is what we do not want.

pourquoi nous proposons une solution qui, selon nous, résout en fait tous les autres problèmes dont vous avez parlé. On ramène tout cela au niveau fédéral. On aurait une agence de surveillance de la réglementation et on imposerait des amendes, le Code criminel resterait en place pour punir les prêts usuriers, au lieu de légaliser ces prêts.

**Le sénateur Goldstein :** Savez-vous que l'Agence de protection des consommateurs au Québec a en fait créé une réglementation qui interdit aux prêteurs sur salaire de faire des affaires dans la province à la suite de deux choses qui se sont produites : premièrement, la mise en gage est devenue la rage pour les gens qui ont besoin d'argent temporairement. Deuxièmement, les gens empruntent de l'argent des motards. Ils ne paient peut-être pas les taux d'intérêt qui vous feraient plaisir à vous et à moi, mais ils les paient. Ils les paient pour éviter qu'on leur casse les jambes.

Nous nous retrouvons dans une situation où il doit y avoir une sorte de réglementation qui est mise en place par quelqu'un quelque part, car le consommateur qui a besoin trouvera le moyen de combler ce besoin. Il vaut mieux avoir un secteur réglementé pour répondre à ce besoin, même s'il ne l'est que partiellement.

**M. Fruitman :** Nous disons qu'il devrait être réglementé.

**Le président :** Veuillez répondre brièvement car je veux donner à d'autres sénateurs la chance de poser des questions.

**M. Fruitman :** Nous ne proposons pas une réglementation partielle; nous disons que cela doit être pleinement réglementé par une Loi sur les petits prêts.

**M. Cran :** La situation au Québec est acceptable. J'aimerais retrouver cette situation partout au pays. Ce n'est pas une bonne industrie. C'est la pire des pratiques des prêts usuraires. Ces usuriers ne leur cassent peut-être pas les jambes, mais ils vont aussi loin qu'ils peuvent aller. Nous recevons toutes sortes de plaintes au sujet de leurs méthodes de perception. Le recours collectif dont je parle représentera des centaines de millions de dollars s'il est réglé en faveur du consommateur, ce que je crois qui sera le cas car on commet en fait ici une infraction criminelle, et c'est ce que nous poursuivons. Cela aura des conséquences, cela aura un effet modérateur sur la façon dont ces gens opèrent. Ils s'en rendent compte également.

À l'heure actuelle, dans le contrat d'emprunt de Money Mart, il y a une clause disant qu'on ne peut prendre part à un recours collectif. Je ne suis pas certain que ce soit légal sur le plan constitutionnel mais c'est tout de même là. C'est une tentative de leur part. Au Québec, le taux d'intérêt sur ces prêts a été réduit à environ 30 ou 40 p. 100, si j'ai bonne mémoire, et cela a fait en sorte que ce groupe de gens s'est retiré des affaires, ce qui nous montre que ce qu'ils veulent, c'est des taux d'intérêt de 100 p. 100 et de 1 000 p. 100 même. J'ai vu des taux d'intérêt aussi élevés que 5 000 p. 100.

Un prêteur ne peut pas faire d'argent sur ces prêts à moins qu'il les refinance. Ce qu'il cherche, c'est le refinancement. Je ne sais pas comment vous pouvez contrôler cela. J'ai eu des gens dans mon bureau au cours des dernières années qui devaient d'énormes montants d'argent, 5 000 ou 6 000 \$ alors qu'ils avaient emprunté 500 ou 1 000 \$. Ce n'est pas ce que nous voulons.

We are aware that the provinces have different approaches to the legislation that they want, and there will be a big hodgepodge about what is legal in one province or in another. That is not desirable, either.

As the senator mentioned before, the provinces have had this tool in the Criminal Code, and I would like to see it used. Manitoba has used it once or twice recently; they have actually charged people, although I did not hear the outcome of those charges. They then introduced legislation themselves.

I have been involved in the British Columbia case, the Ontario one and some of the Maritime ones, and I can, just at eye level, see the differences that will be a problem. What if you move from one province to another? Will that affect the way the money is collected from you? I do not know.

**Senator Baker:** Under class action law provincially, of course it is the individual who has to bring the action. Personally, you have been following this process. Did you follow the certification, the carriage and the whole thing?

**Mr. Cran:** Believe me, I know these things backwards, having recently been assessed \$250,000 in costs in one class action lawsuit. CAC has a similar thing. Judges like this power. In the end, we have won some.

**Senator Baker:** That is the problem, of course; that you may lose.

We examined the class action lawsuits across the country and quite a few were seeking certification. Yours has actually received certification. If so, are you then seeking new certification in the other provinces?

**Mr. Cran:** We are involved in some of the other cases, but I do not think you can do that precisely because these are provincial laws. This is the first large one that has been certified. We had another one where we got a judgment and they had no money.

**The Chairman:** In which jurisdiction is that lawsuit?

**Mr. Cran:** The Supreme Court of British Columbia.

**The Chairman:** They are all provincially limited.

**Senator Baker:** Yes, but then he has the option of going to a province and getting certification as well.

**Mr. Cran:** After a certain point.

**Senator Baker:** Apart from the class action lawsuits, my question is based on what the chair had asked of the previous witnesses. We could find no criminal action taken in our check of Quicklaw and Carswell.

You advocate going to small loans under a small loans act. The problem with that, though, is that legislation on small loans initiated by the federal government requires a financial institution to handle things. In other words, a financial institution signs up,

Nous savons que les provinces ont différentes approches en ce qui concerne la loi qu'ils veulent mettre en place, et il y aura tout un mélange au sujet de ce qui est légal dans une province ou dans une autre. Ce n'est pas souhaitable non plus.

Comme le sénateur l'a mentionné tout à l'heure, les provinces ont cet outil dans le Code criminel et j'aimerais qu'il soit utilisé. Le Manitoba l'a utilisé une ou deux fois récemment; des accusations ont en fait été portées, même si je n'ai pas entendu parler du résultat de ces accusations. Le Manitoba a ensuite présenté une loi.

J'ai travaillé dans le dossier de la Colombie-Britannique, dans celui de l'Ontario et dans certains dossiers des Maritimes et je peux, à première vue, voir que les différences seront un problème. Qu'arrive-t-il si on passe d'une province à l'autre? Est-ce que cela affecte la façon dont les sommes sont perçues? Je ne le sais pas.

**Le sénateur Baker :** Aux termes de la Loi sur les recours collectifs dans les provinces, naturellement c'est le particulier qui doit intenter la poursuite. Personnellement, vous avez suivi ce processus. Avez-vous suivi tout le processus, de la certification à la désignation de l'avocat et tout le reste?

**M. Cran :** Croyez-moi, je connais tout cela de fond en comble, ayant récemment reçu 250 000 \$ en dépend liquidé dans une poursuite de recours collectif. La CAC comporte quelque chose de semblable. Les juges aiment ce pouvoir. Au bout du compte, nous en avons gagné.

**Le sénateur Baker :** C'est évidemment le problème. Vous pouvez perdre.

Nous avons examiné les recours collectifs partout au pays et, dans pas mal de cas, l'objet était d'obtenir un avis de certification. Le vôtre l'a en fait obtenu. Dans ce cas, demandez-vous d'autres avis de certification dans les autres provinces?

**M. Cran :** Nous nous occupons de certains de ces autres cas, mais je ne pense pas qu'on puisse faire précisément cela parce qu'il s'agit de lois provinciales. C'est le premier recours important qui a été certifié. Nous en avons eu un autre pour lequel nous avons obtenu une décision mais ils n'avaient pas d'argent.

**Le président :** Dans quelle province a été intenté ce recours?

**M. Cran :** À la Cour suprême de Colombie-Britannique.

**Le président :** C'est toujours provincial.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais rien ne l'empêche d'aller dans une province pour obtenir un avis de certification.

**M. Cran :** Après un certain point.

**Le sénateur Baker :** Indépendamment des recours collectifs, je voulais revenir à ce que le président avait demandé aux témoins précédents. Lorsque nous avons vérifié Quicklaw et Carswell, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune procédure criminelle.

Vous préconisez la voie des petits prêts et une loi du même nom. Le problème, toutefois, c'est qu'une mesure législative sur les petits prêts dont le gouvernement fédéral prendra l'initiative exigerait qu'une institution financière s'occupe de cela. Autrement

gets the guarantee from the federal government and then has the loan guaranteed for the small enterprise or person. Therefore, we are still left with the same problem.

With respect to the people affected by payday loans, the banks will not look at them at all. If a person comes off the street and into any chartered bank in this country, they have to deposit \$100 and cannot touch it for a month. Only then will the bank give them access to the bank account. As the chair points out, if you are still dealing with the bank, do you think the class of people who need the services of payday lenders will still be denied access?

**Mr. Fruitman:** A small loans act, as we are suggesting, would take it outside of the Bank Act.

**Senator Baker:** How?

**Mr. Fruitman:** It would be a new piece of legislation.

**Senator Baker:** You still have to go to the bank.

**Mr. Fruitman:** No.

**The Chairman:** Senator Baker understands, and I think you should understand, Mr. Fruitman, that we are experienced in terms of federal agencies. It is one thing to pass a law, but it is another thing to make it work. We know there is a need in the marketplace. The concern is how do we fund it, and who will manage it on a cost-effective basis? It is an interesting proposal and it has a siren appeal, but at the end of the day we may be left with the same situation and a federal power that is not being properly exercised, either.

**Mr. Fruitman:** We already have an agency — the Financial Consumer Agency of Canada — that unfortunately has no teeth. You asked them how they would feel about having this power, and they were reluctant to answer. We are not reluctant to answer. I think they should have that power.

**The Chairman:** You can understand the complexities of what Senator Baker is saying. The proposal sounds good but, without funding and operating it properly, without making it available across the country equally and fairly, there may be a prodigious cost as well.

**Mr. Fruitman:** The proposed option now is to devolve it to the provinces, some of whom will and some will not. You will get a transfer of administrative costs to the provinces in any event, which is why some are pushing back. Newfoundland has already said “Thanks, but no thanks.”

**Senator Baker:** To whom do you go to receive the benefit of the federal guarantee on the loan? You are still left with going to the very financial institutions who do not want to look at these people and who have all kinds of requirements on opening bank accounts, unless there is a requirement by law in the small loans act that you are talking about for them to deal with these people.

dit, une telle institution signerait, obtiendrait la garantie du gouvernement fédéral et garantirait le prêt pour la PME ou le particulier. Cela ne réglerait donc pas le problème.

Pour les gens concernés par les prêts sur salaire, les banques ne veulent tout simplement pas avoir affaire à eux. Si quelqu'un entre dans une banque au Canada, il lui est impossible de faire quoi que ce soit avant d'avoir déposé 100 \$ et n'y avoir pas touché pendant un mois. Ce n'est qu'alors que la banque consentira à ouvrir un compte bancaire. Comme le dit le président, si l'on traite toujours avec la banque, pensez-vous que la catégorie de gens qui recourent aux services des prêteurs sur salaire se verront toujours refuser cet accès?

**M. Fruitman :** Une loi sur les petits prêts, comme nous la suggérons, sortirait tout cela de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Baker :** Comment?

**M. Fruitman :** Il s'agirait d'une nouvelle mesure législative.

**Le sénateur Baker :** Il faut tout de même passer par la banque.

**M. Fruitman :** Non.

**Le président :** Le sénateur Baker sait et, je pense que vous devriez le savoir aussi, monsieur Fruitman, que nous avons une certaine expérience des organismes fédéraux. Adopter une loi est une chose mais s'assurer qu'elle fonctionne en est une autre. Nous savons que le besoin existe. Ce qu'il faut savoir, c'est comment le financer et le gérer de façon rentable. La proposition est intéressante et même séduisante mais nous pourrions très bien nous retrouver dans la même situation, avec un pouvoir fédéral qui n'est pas convenablement exercé.

**M. Fruitman :** Nous avons déjà un organisme — l'Agence de la consommation en matière financière du Canada — qui ne dispose malheureusement pas de pouvoir. Vous lui avez demandé si elle aimerait avoir ce pouvoir et elle a hésité à répondre. Nous n'avons aucune hésitation. Elle devrait l'avoir.

**Le président :** Vous comprenez combien est complexe le sujet qu'aborde le sénateur Baker. La proposition semble bonne mais sans le financement nécessaire et un bon système, si ce n'est pas offert partout au pays de façon équitable, le coût pourrait être énorme aussi.

**M. Fruitman :** L'option proposée actuellement est le transfert aux provinces, certaines l'acceptant et d'autres non. C'est un transfert de coûts administratifs aux provinces, de toute façon, et c'est la raison pour laquelle certaines n'en veulent pas. Terre-Neuve a déjà répondu : « Merci, pas question ».

**Le sénateur Baker :** À qui s'adresse-t-on pour obtenir l'avantage de la garantie fédérale sur le prêt? Il faut toujours se présenter aux mêmes institutions financières qui ne veulent pas s'occuper de ces gens-là, et qui mettent des tas de conditions à l'ouverture d'un compte, à moins que la loi sur petits prêts dont vous parlez les oblige de traiter avec ces gens-là.



**Mr. Fruitman:** You are delving into the specifics of the act in more depth than we have had the opportunity to delve into it ourselves. We do not necessarily see it as being a federally guaranteed option. You are reading something else into it that we have not considered.

**Senator Banks:** When I borrow money from someone, the semantic difference between a fee, a charge and interest is of no consequence whatsoever — a duck is a duck is a duck.

**The Chairman:** It is called “cash out of pocket.”

**Senator Banks:** People who lend money and who do so at rates which are usurious to others ought to be regulated. Given what they do, it may be the case that 435 per cent is a reasonable return. However, the people who operate those businesses ought to be regulated by the federal government, by a law which applies specifically to them. The semantic argument about whether it is a fee or a charge or interest is beside the point. This sector needs to be regulated. These services to the people who need them cannot and will not be provided by banks, and we cannot oblige banks to do so.

I realize that I am not taking into account the question of funding, but it is not the business of the government to say that there is an egregious need here in order to protect people who are being taken unfair advantage of and it costs too much to fix it. That is not the problem, and that ought not to be the recommendation of this committee.

**The Chairman:** Hold that thought until tomorrow.

**Mr. Cran:** With respect to removing the ability for these loan sharks to operate, I suppose you are aware that many of the states in the U.S. have banned them. There is a movement before Congress at the moment claiming that the military is being preyed upon by these people, and they want them to be banned.

We are just at the beginning of being successful with class action lawsuits. These people have wriggled in an effort to delay the class action lawsuits which, in theory, are supposed to be serviced in 30 or 60 days. It has taken us years to get to this point.

**Senator Angus:** I want to get this straight. Are you really saying that if we allow this bill to go forward, we are basically legitimizing what you are referring to as a nefarious business?

**Mr. Cran:** Yes, I would say so. I would also say that you might jeopardize our main class action lawsuit against Money Mart. In fact, when I was in court a few weeks ago, the basis put forward by the defence was that the law was just about to be changed so it was totally unfair that this should be certified. Justice Brenda Brown fortunately went the other way and commented, in the end, that she did not care whether the law was or was not changed. She still certified the class action lawsuit.

**M. Fruitman :** Vous entrez dans les détails du projet de loi beaucoup plus que nous n'avons pu le faire. Nous n'y voyons pas nécessairement une option garantie par le gouvernement fédéral. Vous y voyez quelque chose que nous n'avons pas envisagé.

**Le sénateur Banks :** Quand j'emprunte de l'argent à quelqu'un, la différence sémantique entre frais bancaires et intérêt n'a en fait aucune importance — c'est de l'argent.

**Le président :** C'est une « dépense ».

**Le sénateur Banks :** Les gens qui prêtent de l'argent à des taux usuraires devraient être réglementés. Étant donné ce qu'ils font, il est possible qu'un taux de 435 p. 100 soit raisonnable. Toutefois, ceux qui exploitent ces entreprises devraient être réglementés par le gouvernement fédéral, par une loi qui s'applique spécifiquement à eux. L'argument sémantique quant à savoir s'il s'agit de frais ou une charge bancaire ou un intérêt n'a rien à voir à la question. Ce secteur doit être réglementé. Ces services à des gens qui en ont besoin ne peuvent pas et ne seront pas fournis par des banques et nous ne pouvons pas obliger les banques à les fournir.

Je sais que je ne tiens pas compte de la question du financement, mais le gouvernement ne peut pas reconnaître qu'il est flagrant que ces gens qui sont ainsi exploités doivent être protégés mais que cela coûte trop cher. Ce n'est pas là le problème et ce ne devrait pas être la recommandation de ce comité.

**Le président :** N'oubliez pas cela pour demain.

**M. Cran :** Si l'on veut empêcher ces usuriers de fonctionner, je suppose que vous savez que bien des États aux États-Unis l'ont fait. Il y a un mouvement au Congrès qui prétend que ces gens-là profitent des militaires et qu'il faut les interdire.

Nous commençons simplement à obtenir des résultats avec les recours collectifs. Ces gens-là ont fait des pieds et des mains pour essayer de retarder les recours collectifs qui, normalement, devraient être entendus dans les 30 ou 60 jours. Il nous a fallu des années pour en arriver là.

**Le sénateur Angus :** Soyons clairs. Êtes-vous vraiment en train de nous dire que si nous laissons passer ce projet de loi, cela revient essentiellement à légitimiser ce que vous qualifiez de commerce infâme?

**M. Cran :** Oui, c'est cela. Je dirais aussi que vous menaceriez peut-être aussi notre principal recours collectif contre Money Mart. En fait, lorsque j'étais en cour il y a quelques semaines, l'argument de la défense était que la loi allait changer et qu'il était ainsi totalement injuste de certifier ce recours. La juge Brenda Brown a heureusement déclaré, à la fin, que peu importe que la loi soit ou non changée, elle certifiait le recours collectif.

If this bill passes, I imagine there is a good chance of destroying the Money Mart case that we have just won after years of legal fighting, and probably prevent us from dealing with many of the other cases.

As I say, this is an industry-based push, and always has been. As consumer organizations, none of us have had a hand in it.

**The Chairman:** Mr. Cran, assuming that this legislation passes, do you have any legal advice that it would interfere with existing class action lawsuits? I am checking around the room. We have lawyers here, and I think there are some question marks and disagreements.

**Mr. Cran:** I suggest you read Justice Brenda Brown's comments.

**The Chairman:** Do you have a copy of that judgment, or could you refer it to the clerk?

**Senator Baker:** What is the name?

**Mr. Cran:** I will try to get that for you.

**The Chairman:** Thank you so much.

**Senator Gustafson:** Retired consumers are being bombarded on television every night with ads: Borrow a couple of hundred thousand dollars on your home or take out a small loan. Have you any experience with that? I sit there and get angry because I think these people might be losing their homes.

**The Chairman:** That issue is not within the parameters of this law. If you listen carefully to what Senator Baker has said, the definition exempts this area.

**Senator Gustafson:** I would like to hear what the witnesses have to say.

**Mr. Cran:** I could speak to it in detail, but I have not come prepared to deal with that subject. I have my suspicions that a lot of this is being spread around by the new industry of insurance on title. I do not think it is nearly as prevalent as it might be.

**Senator Gustafson:** Someone is paying for the advertisements.

**Mr. Cran:** At the moment, we are totally outclassed. We do not have lobbyists running around all over the place. This is an industry initiative, and that is what I will say for the moment.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much. Your comments have been very enlightening. We want to thank you for your brief. You have given us a lot to think about. This is a complex matter, and we are trying to protect the consumer. We are trying to satisfy the market, which obviously has a great need for this type of service. It is a terrible balancing act that we are confronted with, but we will do our very best with it.

Si ce projet de loi est adopté, je suppose qu'il y a de bonnes chances que cela démolisse le recours contre Money Mart que nous venons de remporter après des années de lutte juridique et cela nous empêchera probablement de poursuivre nombre des autres causes.

Je répète que c'est une mesure que préconise ce secteur, comme toujours. Parmi les organisations de consommateurs, aucun d'entre nous n'a jamais eu son mot à dire.

**Le président :** Monsieur Cran, à supposer que ce projet de loi soit adopté, avez-vous un avis juridique vous permettant de dire que cela entraverait les recours collectifs actuels? Nous avons des avocats ici, et je ne suis pas sûr qu'ils soient tous d'accord.

**M. Cran :** Je vous conseille de lire les commentaires de la juge Brenda Brown.

**Le président :** Avez-vous le texte de cette décision ou pourriez-vous le communiquer à la greffière?

**Le sénateur Baker :** Quel nom?

**M. Cran :** Je vais essayer de vous l'obtenir.

**Le président :** Merci infiniment.

**Le sénateur Gustafson :** Les personnes retraitées sont bombardées tous les soirs à la télévision d'annonces les incitant à emprunter quelques centaines de milliers de dollars sur leur maison ou de contracter un petit emprunt. Avez-vous quelque expérience de la question? Quand je vois cela, je suis furieux car je crains que ces gens perdent leur maison.

**Le président :** Cette question dépasse le cadre de ce projet de loi. Si vous avez écouté soigneusement ce qu'a dit le sénateur Baker, la définition exclut ce secteur.

**Le sénateur Gustafson :** J'aimerais entendre ce que les témoins ont à dire.

**M. Cran :** Je pourrais vous en parler dans les détails mais je ne suis pas préparé pour le faire. Je soupçonne que la majorité de ces annonces proviennent du secteur de l'assurance sur titre. Je ne pense pas que ce soit aussi prévalent qu'on puisse le craindre.

**Le sénateur Gustafson :** Quelqu'un paye tout de même les annonces.

**M. Cran :** Pour le moment, nous sommes totalement dépassés. Nous n'avons pas de lobbyists qui s'agitent partout. C'est une initiative du secteur et c'est tout ce que je puis dire pour le moment.

**Le président :** Messieurs, merci beaucoup. Vos observations ont été très intéressantes. Merci aussi de votre mémoire. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. C'est une question complexe et nous essayons évidemment de protéger le consommateur. Nous voulons satisfaire le marché, puisque ce genre de service semble de toute évidence très nécessaire. C'est un équilibre qu'il est très difficile de réaliser mais nous essayons de faire le maximum.

Thank you for your assistance. Any time that you have anything of concern to tell this committee, please feel free to write to us. We are always delighted to hear from you.

Gentlemen, we have completed the evidence. We will need some time to take a look at the transcript, consult with our caucuses and come back, we hope, at the end of next week.

Tomorrow we start our five-year review of the Bank Act. The next hearing will be the following Wednesday and Thursday. It is to be hoped that by the end of the hearings next Thursday, after we have an opportunity to hear from the banks, we will be in a better position to deal with this bill. I intend for the committee to deal with it as expeditiously as possible.

**Senator Harb:** I have an important question to ask. I have a copy of a letter sent by the Canadian Bar Association dated March 19, 2007. It talks about the fact that should the bill pass as it is currently drafted, it will create an extremely serious problem regarding the bridge financing of homes, as well as the refinancing of businesses. They state in their letter that, in fact, Bill S-19, which was considered in 2005 by this committee, dealt with this matter and that the committee was satisfied with that, but that this particular bill does not deal with it.

I do not want to delay the bill, but I need to find out in the meantime from the minister responsible just how this bill handles that matter.

**Senator Goldstein:** It does not.

**The Chairman:** We urged the Canadian Bar Association to appear before the committee. We were prepared to make time for them, and they chose not to appear, which puts us in the difficult situation of having to look at the four corners of the letter. It is available to all members of the committee.

In the next week or so, we will do our homework, read the transcript and seek information. I assume both caucuses will deal with this issue, and it is our intention to deal with the bill. The question is whether we will deal with it in its present form or with changes or with recommendations. Quite frankly, until I review the transcript, I am open-minded but I believe there is a necessity to deal with this matter. As Senator Angus points out to me, correctly, we started this discussion when we entered into our consumer study. We raised this issue. We discovered it and have been pushing it. To be fair to the government, they have tried to come up with a solution.

**Senator Angus:** I want you all to know that I have implored the chairman to move to clause-by-clause consideration of the bill tonight. We can see that the clock is no longer our friend in that regard, but this business of consulting the caucuses and reading the transcript I find to be one of the most spurious utterances ever to come from Senator Grafstein. It has never happened with any of the other bills we have studied. He has told me that he has a problem with the bill, and I would like to know what the problem is.

Merci de votre aide. S'il y a quoi que ce soit que vous souhaitez nous signaler, n'hésitez pas à nous écrire. Nous sommes toujours ravis d'entendre vos commentaires.

Messieurs, c'est la fin de nos audiences. Il nous faudra quelque temps pour vérifier les bleus, consulter nos formations respectives et nous devrions pouvoir nous réunir à nouveau à la fin de la semaine prochaine.

Demain, nous commençons notre examen quinquennal de la Loi sur les banques. La prochaine séance sera le mercredi suivant, puis le jeudi. Nous espérons que d'ici à la fin de ces audiences jeudi, lorsque nous aurons eu la possibilité d'entendre les banques, nous serons mieux placés pour nous occuper de ce projet de loi. J'ai l'intention que le comité termine cette étude aussi rapidement que possible.

**Le sénateur Harb :** J'ai une question importante à poser. J'ai là une lettre envoyée par l'Association du Barreau canadien le 19 mars 2007. Elle dit que si le projet de loi est adopté tel quel, cela créera un problème extrêmement sérieux en ce qui concerne le financement provisoire d'habitations, ainsi que le refinancement d'entreprises. Elle dit en fait que le projet de loi S-19, qu'a étudié ce comité en 2005, traitait de la question, et que cela avait satisfait le comité, mais que ce projet de loi ne le fait pas.

Je ne voudrais pas retarder l'étude du projet de loi mais j'aimerais que le ministre responsable nous explique comment ce projet de loi traite de cette question.

**Le sénateur Goldstein :** Il n'en traite pas.

**Le président :** Nous avons demandé à l'Association du Barreau canadien de comparaître devant le comité. Nous étions prêts à la recevoir et elle a choisi de ne pas se présenter, ce qui nous place dans une situation difficile. Cette lettre est à la disposition de tous les membres du comité.

Au cours de la prochaine semaine environ, nous allons faire notre travail, lire la transcription et nous renseigner. Je suppose que les deux formations vont s'en occuper et que nous pourrions ainsi prendre position sur ce projet de loi. Il faut savoir si nous allons le garder sous sa forme actuelle ou y apporter des changements ou formuler des recommandations. Très franchement, tant que je n'aurai pas examiné la transcription de nos audiences, je reste neutre mais je crois qu'il est nécessaire de régler cette affaire. Comme me le signale le sénateur Angus, à juste titre, nous avons entrepris cette discussion lorsque nous avons commencé à étudier la protection du consommateur. Nous avons soulevé la question. Nous l'avons découverte et poursuivie. Le gouvernement, pour sa part, a essayé de trouver une solution.

**Le sénateur Angus :** Il faut que vous sachiez que j'ai imploré le président pour que nous passions à l'étude article par article de ce projet de loi ce soir. Vu l'heure tardive, ce ne sera sans doute pas possible mais l'argument du sénateur Grafstein, à savoir consulter les caucuses et lire le compte rendu, me semble des plus fallacieux. Il n'a jamais été invoqué pour un autre projet de loi à l'étude. Il m'a dit que le projet de loi lui causait un souci et je voudrais savoir de quel souci il s'agit.



This bill will regulate what we have been told in many different adjectives is not a pretty industry. We were very concerned as a committee. We have had months of hearings, and every witness has said how bad these people are and how they need to be licensed and regulated, and that the appropriate place to do that is with the provinces.

This bill came to the Senate at the beginning of February and has been before the committee since February 28. All the provinces were invited to appear and they did not. We have some letters that were solicited at the last minute. Quite frankly, I have a big problem as the representative of the government side. This is a good bill. It is a small bill, consisting only of three clauses. I find it wrong that we are not going to clause-by-clause consideration tonight, but I would like an undertaking. We have never had a division. We try to do things by consensus at this committee, and I hope we will continue to do so. I have had talks with other regular members of the committee and I have not heard from anyone else who feels that we must delay the bill.

Out of respect and fairness for the process, please give me a sense as to why we cannot move to clause-by-clause consideration now?

**Senator Massicotte:** I am not in favour of going to our caucus. I like to emphasize the supposed independence of senators to deal with these issues, but we have been guilty of that many times, so I will not hold that too often. What I would like to see is a debate or discussion amongst ourselves of some of the issues, although not necessarily clause-by-clause study of the bill. I need to be educated. I need to have a back and forth discussion about the issues. The issue that concerns me most is the fact that we could have a fragmented regulatory process.

I appreciate the argument that the bill represents an immense improvement over what exists today. The fundamental question I must come to terms with is whether it is good enough to be approved. I am very open-minded, but I would like some discussion amongst ourselves on this issue.

**The Chairman:** I think Senator Massicotte has summed up my position. I am open-minded on this question as well and would like some time to deliberate upon it. We have asked witnesses to appear before the committee. It is true that I asked the Province of Ontario to come forward with their recommendations because we had evidence that was not clear to the committee as to where Ontario stood. I do not apologize for that. My job is to try to get as much information as possible before members of the committee so that they can make their decision based on the evidence.

I agree with Senator Massicotte. We will have an open discussion amongst ourselves and I hope that that can be a fruitful discussion. We will do it in the way we have always done it in the past, free of partisanship in an effort to protect consumer interest. That is what I intend to do.

I need my own independent time to look at this issue because serious questions have been raised here.

Ce projet de loi va réglementer ce que l'on a décrit avec divers qualificatifs, un secteur assez douteux. Les membres du comité avaient de graves inquiétudes. Il y a eu des mois d'audiences, et tous les témoins nous ont dit qu'on avait ici affaire à des gens peu recommandables et qu'il était urgent de réglementer leurs activités et de leur délivrer des permis, et que les provinces étaient les mieux désignées pour le faire.

Le Sénat a reçu le projet de loi au début du mois de février et le comité l'étudie depuis le 28 février. Toutes les provinces ont été invitées à comparaître et elles ont choisi de ne pas le faire. Nous avons reçu des lettres de dernière minute. Franchement, cela me cause une énorme difficulté en tant que représentant du parti ministériel. C'est là un bon projet de loi. C'est un petit projet de loi, car il ne contient que trois articles. Je déplore que nous ne passions pas à l'étude article par article ce soir, mais je voudrais qu'on me donne un engagement. Il n'y a jamais eu de dissidence au sein du comité. Notre comité s'efforce de procéder par consensus et j'espère que nous continuerons. J'ai parlé à d'autres membres réguliers du comité, et aucun d'entre eux ne m'a dit estimer devoir retarder l'adoption de ce projet de loi.

Par souci de respect et d'équité à l'égard du processus, expliquez-moi pourquoi nous ne pourrions pas passer à l'étude article par article dès maintenant?

**Le sénateur Massicotte :** Je ne préconise pas la consultation de notre caucus. J'aime rappeler l'indépendance théorique des sénateurs. Trop souvent, nous y avons dérogé, si bien que je ne voudrais pas aggraver les choses. Toutefois, je souhaiterais qu'il y ait un débat entre nous sur certains éléments, sans que ce ne soit nécessairement une étude article par article du projet de loi. Je voudrais apprendre des choses. J'ai besoin d'une discussion nourrie sur ces questions. Ce qui m'inquiète par dessus tout, c'est que nous pourrions aboutir à un processus de réglementation fractionné.

Je vous concède que ce projet de loi représente une énorme amélioration par rapport à la situation actuelle. Je me pose une question fondamentale : est-il assez parfait pour être adopté. Je n'ai pas de préjugés mais je voudrais qu'on ait entre nous une discussion sérieuse de la question.

**Le président :** Je pense que le sénateur Massicotte a résumé ma position. Je n'ai pas de préjugés sur la question, moi non plus, mais je voudrais avoir le temps d'en débattre. Nous avons invité des témoins à comparaître devant le comité. Il est vrai que j'ai demandé aux représentants de la province d'Ontario de présenter des recommandations, car d'après les témoignages reçus, la position de l'Ontario n'est pas très claire. Je ne m'en excuse pas. Ma tâche est de réunir autant de renseignements que possible à l'intention des membres du comité pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée.

Je suis d'accord avec le sénateur Massicotte. Nous devrions tenir une discussion nourrie entre nous et j'espère qu'elle portera fruit. Nous procéderons comme nous l'avons toujours fait par le passé, sans partisanerie avec pour objectif la protection de l'intérêt des consommateurs. C'est ce que j'ai l'intention de faire.

J'ai besoin de réfléchir de façon indépendante à ces dossiers car de graves questions ont été soulevées ici.

**Senator Massicotte:** I guess the deputy chairman is asking when. Is it tomorrow?

**Senator Angus:** This bill has been approved in principle in both Houses. It had second reading in the Senate; it has gone through the process in the House of Commons. If you want to have a debate about it, I would be in favour of the last witness who said, "Let us ban the industry." However, that is not what we are legislating here. We are talking about apples and oranges. As far as the apples are concerned, that is Bill C-26. To delay it any longer is irresponsible, and I am upset about it. I hope that message comes through clearly.

**Senator Meighen:** We can go on forever, but I think it is clear to all of us — and no one will contest this point — that this is not a perfect bill. However, is some regulation better than no regulation? We all have to come to a decision in that respect.

**The Chairman:** I would hope we could do it by a week this Thursday and, if possible, take half an hour in addition to the time that we have to study the Bank Act.

This committee is under time constraints. We are required to conduct a five-year review of a major piece of legislation, the Bank Act. We had hoped that the government would give it to us sooner, but it did not. We are stuck with it and therefore have a time constraint because we must deal with it by the end of the month.

I would like to work our schedule out to get an extra half an hour or an hour to do exactly what Senators Massicotte, Meighen and Angus have suggested, and that is, let us have an open debate amongst ourselves and come up with something that is in the best interests of this committee and the country.

I am not trying to hold up this bill, but I think serious questions have been raised. I was very unhappy with the fact that the provinces, who have a major stake in this legislation, did not come forward to help us with it.

**Senator Meighen:** Let the record so show.

**The Chairman:** Yes. Having said that, we have received some letters. We have letters from the Province of Nova Scotia and the Province of Ontario. Three provinces have already put legislation in place. We must look at all of this information and come back, hopefully with an open mind about how we deal with this bill. It is a difficult issue.

The thing that bothers me the most — and Senator Angus should understand this — is exactly what Senator Massicotte said. I do not like the idea of vacating federal powers and ending up with a patchwork of interests across the country. I would like to be satisfied that there is a common equality, and that is the difficulty.

**Senator Angus:** When will this occur?

**Le sénateur Massicotte :** Le vice-président demande quand cette discussion aura lieu, n'est-ce pas? Demain?

**Le sénateur Angus :** Le projet de loi a été approuvé en principe par les deux chambres. Le débat de deuxième lecture a eu lieu au Sénat. Les trois étapes ont été franchies à la Chambre des communes. Si nous avions un débat sur la question, je me prononcerais dans la même veine que le dernier témoin qui nous a dit : « Supprimons ce secteur. » Toutefois, il ne s'agit pas de cela dans cette mesure législative. Ne mélangeons pas tout. Il y a quelque chose à récupérer, et cela se trouve dans le projet de loi C-26. Il serait irresponsable que de retarder encore les choses et cela me contrarie. J'espère que mon message sera entendu.

**Le sénateur Meighen :** Nous pourrions discuter encore longtemps mais je pense qu'une chose est bien comprise — et personne ne le niera — c'est qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi parfait. Toutefois, un minimum de réglementation ne vaut-il pas mieux que l'absence de réglementation? Nous devons tous prendre une décision de ce point de vue-là.

**Le président :** J'espère que nous pourrons le faire d'ici jeudi en huit et, si possible, consacré une demi-heure à cette question que l'on ajouterait au temps réservé à l'étude de la Loi sur les banques.

Le temps du comité est très serré. Nous devons procéder à la révision quinquennale d'une loi majeure, la Loi sur les banques. On avait espéré que le gouvernement nous en saisirait plus tôt, mais cela n'a pas été le cas. Nous sommes forcés de nous atteler à la tâche mais le temps est court car nous devons avoir fini d'ici la fin du mois.

Je souhaiterais que nous prévoyions un emploi du temps tel qu'une demi-heure supplémentaire ou une heure supplémentaire soit réservée pour faire exactement ce que les sénateurs Massicotte, Meighen et Angus ont proposé, à savoir, tenir un débat nourri entre nous et aboutir à une conclusion qui soit dans le meilleur intérêt du comité et du pays.

Je n'essaie pas de retarder l'adoption de ce projet de loi, mais je pense que des questions graves ont été soulevées. J'ai été très troublé en constatant que les provinces, qui ont un enjeu majeur dans ce projet de loi, n'aient pas voulu venir nous aider.

**Le sénateur Meighen :** Qu'on se le dise.

**Le président :** En effet. Cela dit, nous avons reçu des lettres. J'en ai une de la province de la Nouvelle-Écosse et de la province de l'Ontario. Trois provinces ont déjà légiféré en la matière. Nous devons nous pencher sur tous ces renseignements et garder, je l'espère, l'esprit ouvert quant à la façon dont nous traiterons ce projet de loi. Le problème est ardu.

Ce qui me trouble le plus — et sénateur Angus devrez le comprendre — va dans le sens de ce qu'a dit le sénateur Massicotte. Je n'aime pas l'idée que le fédéral renonce à certains pouvoirs et qu'on aboutisse à une disparité d'intérêts d'un bout à l'autre du pays. Je voudrais m'assurer que tous sont traités également, et c'est là la difficulté.

**Le sénateur Angus :** Et quand procéderons-nous?

**The Chairman:** I hope to make time between now and next Thursday, either at the tag end of our hearings a week Thursday, or maybe we can get an extra half an hour before either next Tuesday or Wednesday. We will all be here next week. I will try to make time for us to have a preliminary discussion and then a half an hour discussion. Then we can move to clause-by-clause consideration. I am not trying to hold up this bill. I agree that this is a pressing issue.

**Senator Angus:** The deadline that we have for Bill C-37 to receive Royal Assent is April 24. We are out of here next Friday for two more weeks, which leaves us only two hearing days to deal with all of that plus this bill. I have a big problem with that.

We can debate this until we are blue in the face. We have had all kinds of time. No one has come forward. Let the record show that the concerned provinces already have legislation in place. Saskatchewan sent us a copy of their bill over the weekend. Manitoba and Nova Scotia have theirs; British Columbia is ready to go. There is a lot of hoovey going on here. We have some responsibility. I do not want to jam bills through, like we used to say before the new government came to power, but I also want to do the responsible thing, period.

The committee adjourned.

**Le président :** J'espère pouvoir trouver le temps d'ici jeudi en huit, soit à la fin de notre séance de jeudi ou encore j'espère trouver une demi-heure ou une heure, mardi ou mercredi prochain. Nous siégeons la semaine prochaine. Je vais essayer de trouver le temps de procéder à des discussions préliminaires et ensuite il y aura une discussion d'une demi-heure ou une heure. Nous pourrons alors passer à l'étude article par article. Je n'essaie pas ici de retarder l'adoption de ce projet de loi. Je reconnais qu'il s'agit d'une question urgente.

**Le sénateur Angus :** La date butoir pour que le projet de loi C-37 reçoive la sanction royale, est le 24 avril. Vendredi prochain, commencerons deux semaines de relâche ce qui ne nous laisse que deux jours d'audiences pour finir ce travail et ce projet de loi-ci. J'y vois un grave inconvénient.

Nous pouvons débattre de cette question ad vitam. Nous avons eu amplement le temps de le faire. Aucun témoin ne s'est présenté. Il faut bien dire que les provinces concernées ont déjà légiféré en la matière. La Saskatchewan nous a envoyé copie de son projet de loi ce week-end. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont déjà des mesures législatives. La Colombie-Britannique est prête à légiférer. Et il y a beaucoup de tergiversations ici. Nous avons des responsabilités. Je ne veux pas que l'on adopte des projets de loi en catastrophe, ce dont on se plaignait avant que le nouveau gouvernement prenne le pouvoir, mais je veux également agir de façon responsable. C'est tout.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

*Financial Consumer Agency of Canada:*

Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public  
Affairs Branch;

John Rossi, Director.

*Competition Bureau Canada:*

Colette Downie, Acting Deputy Commissioner;

David McAllister, Senior Advisor.

*Ombudsman for Banking Services and Investments:*

David Agnew.

*Consumers' Association of Canada:*

Bruce Cran, President;

Mel Fruitman, Vice-President.

#### TÉMOINS

*Agence de la consommation en matière financière du Canada :*

Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des  
consommateurs et des affaires publiques;

John Rossi, directeur.

*Bureau de la concurrence Canada :*

Colette Downie, sous-commissaire intérimaire;

David McAllister, conseiller principal.

*Ombudsman des services bancaires et d'investissement :*

David Agnew.

*Association des consommateurs du Canada :*

Bruce Cran, président;

Mel Fruitman, vice-président.







First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chair:*

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Thursday, March 22, 2007

---

**Issue No. 18**

**First meeting on:**

Study of Bill C-37, An Act to amend the law governing  
financial institutions and to provide for related  
and consequential matters

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président :*

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

---

Le jeudi 22 mars 2007

---

**Fascicule n° 18**

**Première réunion concernant :**

L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la législation  
régissant les institutions financières et comportant des  
mesures connexes et corrélatives

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jeremiah S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Baker, P.C. | * Hervieux-Payette, P.C. |
| Banks       | (or Tardif)              |
| Biron       | * LeBreton, P.C.         |
| Eyton       | (or Comeau)              |
| Fitzpatrick | Massicotte               |
| Goldstein   | Meighen                  |
| Harb        | Oliver                   |

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Gustafson (*March 22, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président* : L'honorable Jeremiah S. Grafstein

*Vice-président* : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

|             |                          |
|-------------|--------------------------|
| Baker, C.P. | * Hervieux-Payette, C.P. |
| Banks       | (ou Tardif)              |
| Biron       | * LeBreton, C.P.         |
| Eyton       | (ou Comeau)              |
| Fitzpatrick | Massicotte               |
| Goldstein   | Meighen                  |
| Harb        | Oliver                   |

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Gustafson (*le 22 mars 2007*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 21, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Angus, seconded by the Honourable Senator Gustafson, for the second reading of Bill C-37, An Act to amend the law governing financial institutions and to provide for related and consequential matters.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Angus moved, seconded by the Honourable Senator Gustafson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi, 21 mars 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Angus, appuyée par l'honorable sénateur Gustafson, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-37, Loi modifiant la législation régissant les institutions financières et comportant des mesures connexes et corrélatives.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Angus propose, appuyé par l'honorable sénateur Gustafson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, March 22, 2007  
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:55 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte and Meighen (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Ringuette (1).

*In attendance:* June Dewetering, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 21, 2007, the committee began its study of Bill C-37, to amend the law governing financial institutions and to provide for related and consequential matters.

**WITNESSES:**

*Public Interest Advocacy Centre:*

John Lawford, Counsel;

Jacques St-Amant, Legal Counsel.

*Canadian Community Reinvestment Coalition:*

Duff Conacher, Chairperson.

*Financial Consumer Agency of Canada:*

Jim Callon, Acting Commissioner;

Susan Murray, Acting Deputy Commissioner.

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI):*

Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions.

At 10:55 a.m., Mr. Lawford and Mr. Conacher each made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 12:15 p.m., Mr. Callon and Ms. Dickson made a statement and, together with the other witness, answered questions.

The committee considered the following draft budget application:

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Professional and Other Services   | \$ 53,500         |
| Transportation and Communications | \$ 220,080        |
| All Other Expenditures            | \$ 5,300          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 278,880</b> |

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 22 mars 2007  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Biron, Eyton, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte et Meighen (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Ringuette (1).

*Également présente :* June Dewetering, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 21 mars 2007, le comité entreprend son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la législation régissant les institutions financières et comportant des mesures connexes et corrélatives.

**TÉMOINS :**

*Centre pour la défense de l'intérêt public :*

John Lawford, avocat;

Jacques St-Amant, conseiller juridique.

*Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire :*

Duff Conacher, président.

*Agence de la consommation en matière financière du Canada :*

Jim Callon, commissaire intérimaire;

Susan Murray, commissaire adjointe intérimaire.

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) :*

Julie Dickson, surintendante intérimaire des institutions financières.

À 10 h 55, MM. Lawford et Conacher font chacun une déclaration puis, aidés d'un autre témoin, répondent aux questions.

À 12 h 15, M. Callon et Mme Dickson font chacun une déclaration puis, aidés d'un autre témoin, répondent aux questions.

Le comité examine l'ébauche de budget suivante :

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Services professionnels et autres | 53 500 \$         |
| Transports et communications      | 220 080 \$        |
| Autres dépenses                   | 5 300 \$          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>278 880 \$</b> |

It was moved by the Honourable Senator Angus that the draft budget concerning the study on interprovincial barriers to trade in the amount of \$278,880 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following draft budget application:

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Professional and Other Services   | \$ 27,300         |
| Transportation and Communications | \$ 80,025         |
| All Other Expenditures            | \$ 2,000          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 109,325</b> |

It was moved by the Honourable Senator Goldstein that the draft budget concerning the study on the present state of the domestic and international financial system in the amount of \$109,325 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following draft budget application:

|                                   |                  |
|-----------------------------------|------------------|
| Professional and Other Services   | \$ 22,000        |
| Transportation and Communications | \$ 0             |
| All Other Expenditures            | \$ 8,000         |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>\$ 30,000</b> |

It was moved by the Honourable Senator Angus that the draft budget concerning Legislation in the amount of \$30,000 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 1:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

L'honorable sénateur Angus propose que l'ébauche de budget de 278 880 \$ pour l'étude des barrières interprovinciales au commerce soit adoptée et que le président la soumette au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de budget suivante :

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Services professionnels et autres | 27 300 \$         |
| Transports et communications      | 80 025 \$         |
| Autres dépenses                   | 2 000 \$          |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>109 325 \$</b> |

L'honorable sénateur Goldstein propose que l'ébauche de budget de 109 325 \$ pour l'étude de la situation actuelle du régime financier canadien et international soit adoptée et que le président la soumette au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de budget suivante :

|                                   |                  |
|-----------------------------------|------------------|
| Services professionnels et autres | 22 000 \$        |
| Transports et communications      | 0 \$             |
| Autres dépenses                   | 8 000 \$         |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>30 000 \$</b> |

L'honorable sénateur Angus propose que l'ébauche de budget de 30 000 \$ pour l'étude des mesures législatives soit adoptée et que le président la soumette au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 22, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-37, to amend the law governing financial institutions and to provide for related and consequential matters, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Jerahmiel S. Grafstein (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, welcome to the committee. On our first panel of witnesses this morning are Mr. Duff Conacher, Mr. John Lawford and Mr. Jacques St-Amant. The meeting is being viewed from coast to coast to coast as well as on the Internet worldwide. Everything said this morning will have reverberations around the globe.

Today, we begin a rather important study on Bill C-37, to amend the law governing financial institutions and to provide for related and consequential matters. Bill C-37 was introduced in the House of Commons on November 27, 2006, and referred to this committee on March 21, 2006. The bill covers a wide range of areas including disclosures to consumers, streamlined approvals for certain institutions, electronic cheque imaging, mortgage costs, the establishment of cooperative credit associations, and foreign experts on boards of financial institutions. According to the Department of Finance, the bill would ensure that Canada continues to be a world leader in financial services, which we are. Moreover, in tabling this bill, the Minister of Finance has said that the proposed legislation would help to modernize our regulations, cut red tape and advance the interests of consumers. That, honourable senators, is all to the good.

The four principal acts governing the financial services sector are the Bank Act, the Insurance Companies Act, the Trust and Loans Companies Act and the Cooperative Credit Associations Act. The goal is to allow financial institutions to operate as efficiently and effectively as possible in meeting the needs of consumers and businesses, while ensuring the safety and soundness of the financial services sector. The periodic review of financial institutions legislation is required by virtue of the sunset provisions contained in these statutes.

The provisions necessitate a five-year review, which we are undertaking, that governs federally-regulated financial institutions such as domestic and foreign banks, trust companies, insurance companies and cooperatives. The last legislative review occurred at this committee in 2001, and the sunset clause for the financial institutions was October 24, 2006. In Budget 2006, the federal government extended the legislative sunset date by six months to April 24, 2007. Thus, the committee

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 22 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner le projet de loi dont il est saisi, le projet de loi C-37, Loi modifiant la législation régissant les institutions financières et comportant des mesures connexes et corrélatives.

Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs, bienvenue au comité. Notre premier groupe de témoins ce matin est composé de MM. Duff Conacher, John Lawford et Jacques St-Amant. Notre audience est télédiffusée d'un océan à l'autre ainsi que sur Internet, partout dans le monde. Tout ce que nous disons ce matin aura des répercussions à l'échelle du globe.

Nous commençons aujourd'hui une étude importante sur le projet de loi C-37, Loi modifiant la législation régissant les institutions financières et comportant des mesures connexes et corrélatives. Le projet de loi C-37 a été déposé à la Chambre des communes le 27 décembre 2006 et renvoyé à notre comité le 21 mars 2007. Il porte sur des questions diverses, y compris la divulgation de renseignements aux consommateurs, la rationalisation des approbations d'opérations pour certaines institutions, l'imagerie électronique des chèques, les coûts hypothécaires, l'établissement d'associations de coopératives de crédit et l'augmentation du nombre d'experts étrangers au conseil d'administration des institutions financières canadiennes. D'après le ministère des Finances, ce projet de loi fera en sorte que le Canada continuera d'être un leader mondial des services financiers, comme c'est le cas actuellement. En outre, en déposant le projet de loi, le ministre des Finances a déclaré que cette loi contribuera à moderniser nos règlements, à réduire les formalités administratives et à promouvoir les intérêts des consommateurs. Tout cela est très bien, honorables sénateurs.

Les quatre principales lois régissant le secteur des services financiers sont la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés d'assurance, la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts et la Loi sur les associations coopératives de crédit. L'objectif est de permettre aux institutions financières de répondre le plus efficacement possible aux besoins des consommateurs et des entreprises, tout en assurant la sécurité et la solidité du secteur des services financiers. La législation relative aux institutions financières est exigée par les dispositions de temporarisation des lois pertinentes.

Ces dispositions stipulent en effet qu'il faut procéder à tous les cinq ans à l'examen, que nous entreprenons maintenant, des lois régissant les institutions financières fédérales telles que les banques étrangères et les banques nationales, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance et les associations coopératives de crédit. Le dernier examen législatif a eu lieu en 2001, et la date d'échéance de la législation régissant les institutions financières était le 24 octobre 2006. Dans le plan budgétaire



is under tight time constraints in order to allow Parliament sufficient time to conduct its current five-year review, of which this is one part.

It is only one month until the April 24 deadline and therefore, the committee begins its hearings with the first witnesses on this important bill. Before I invite our witnesses from the Public Interest Advocacy Centre to proceed with their presentation, I will introduce Senator Angus, Deputy Chairman of the Committee, Senator Meighen, Senator Massicotte, Senator Eyton, Senator Harb, Senator Goldstein, Senator Ringuette and Senator Biron. Mr. Lawford, please proceed.

**John Lawford, Counsel, Public Interest Advocacy Centre:** We are here on behalf of the Canadian Consumer Initiative, which is a grouping of six consumer organizations that include the Alberta Council on Aging Services, the Automobile Protection Association, the Consumers Council of Canada, Option consommateurs, the Public Interest Advocacy Centre and l'Union des consommateurs. CCI represents thousands of individual Canadian consumers in all provinces and several consumer protection organizations. CCI provides advice and assistance to enable the federal government to safeguard consumer interests.

CCI has come before you today to provide the committee with its comments on Bill C-37 from a consumer perspective. We present our comments on those sections of the bill that have the most direct consumer effect. However, we have some observations on what is missing from the bill, in particular a framework for electronic payments. With the committee's indulgence, I will proceed clause-by-clause, if I may.

The first area that we will deal with is clause 27, to amend section 417 of the Bank Act, which would allow banks to accept mortgages up to a value of 80 per cent of the value of a residential property instead of the current 75 per cent. Consumer groups have been watching, with some alarm, the continuing increase in overall consumer debt.

Increasing mortgage value debt increases debt for consumers who may be purchasing a first home and who may already be vulnerable to increasing credit pressures. We also note that in a declining housing market, bank solvency itself may become an issue. Here we note the present meltdown in U.S. sub-prime mortgage lending. Increasing this limit, therefore, seems imprudent at this time.

Section 31 of the bill improves bank disclosure requirements regarding RRSPs and other financial products. This sort of disclosure is very good for consumers, and we support the level of fee disclosure in this section. We trust it will become a precedent for other bank fee disclosures.

de 2006, le gouvernement fédéral a reporté la date d'échéance au 24 avril 2007. Le comité dispose donc de peu de temps pour procéder à cette étude, un élément de l'examen après cinq ans que doit mener le Parlement.

Il ne reste qu'un mois avant l'échéance du 24 avril et le comité commence donc ses audiences, en écoutant ses premiers témoins sur cet important projet de loi. Avant de vous présenter nos témoins du Centre pour la défense de l'intérêt public, permettez-moi de vous présenter le sénateur Angus, vice-président du comité, le sénateur Meighen, le sénateur Massicotte, le sénateur Eyton, le sénateur Harb, le sénateur Goldstein, le sénateur Ringuette et le sénateur Biron. Monsieur Lawford, vous avez la parole.

**John Lawford, avocat, Centre pour la défense de l'intérêt public :** Nous sommes ici au nom de la Canadian Consumer Initiative, un regroupement de six organismes de consommateurs : l'Alberta Council on Aging Services, l'Association pour la protection des automobilistes, le Conseil des consommateurs du Canada, Option consommateurs, le Centre pour la défense de l'intérêt public et l'Union des consommateurs. Le CCI représente donc des milliers de consommateurs canadiens de toutes les provinces et divers organismes de protection des consommateurs. Le CCI offre des conseils et de l'aide qui permettent au gouvernement fédéral de protéger les intérêts des consommateurs.

Le CCI comparait aujourd'hui devant le comité pour lui présenter ses observations sur le projet de loi C-37, du point de vue du consommateur. Nous parlerons des articles du projet de loi qui ont un effet direct sur le consommateur mais nous avons aussi quelques observations sur les lacunes du projet de loi, particulièrement au sujet du cadre de référence pour les paiements électroniques. Si le comité le veut bien, je procéderai article par article.

Parlons d'abord de l'article 27 qui modifie l'article 417 de la Loi sur les banques en faisant passer de 75 p. 100 à 80 p. 100 la valeur maximale de la propriété qui peut être hypothéquée. Les groupes de consommateurs sont déjà fort préoccupés de la croissance soutenue de la dette des consommateurs.

L'augmentation de la valeur de la dette hypothécaire alourdira encore la dette des consommateurs qui achètent leur première maison et qui sont déjà vulnérables aux pressions croissantes du crédit. Nous signalons aussi qu'avec la baisse de la valeur du marché immobilier, la solvabilité des banques elles-mêmes pourrait être compromise. Rappelons l'effondrement du marché du crédit hypothécaire de seconde catégorie aux États-Unis. Il nous semble donc imprudent de hausser cette limite par les temps qui courent.

L'article 31 du projet de loi améliore les exigences relatives aux REER et aux autres produits financiers. Ce genre de divulgation est très positive pour les consommateurs et nous appuyons la divulgation des frais prévue à cet article. Nous présumons que ce sera un précédent, et qu'il y aura d'autres divulgations de frais bancaires.

Section 32 makes improvements to information requirements regarding banks' complaint resolution procedures. While the requirements to provide written brochures in branch, website information and written information to those who request it is welcome, simply providing such information in a passive manner is insufficient. Instead, such information regarding complaint procedures should be a positive requirement on the bank, such as in the disclosure requirements for RRSPs just mentioned. In particular, banks should be required to bring a consumer's attention to the procedures at the earliest opportunity, when the consumer expresses dissatisfaction with products or services.

Section 33 clarifies that fees and charges can be imposed by a bank only through express agreement with the consumer or upon a court order. Again, while this is welcome, it does not clearly remedy the problem that banks can change fees unilaterally in their account agreements, and that the customer who does not close his or her account is often deemed to accept this charge. We feel a better formulation would be to require adequate advance notice or the fee is not collectable.

Section 34 is something of a major issue for us. It allows the Governor-in-Council to stipulate maximum cheque hold periods. Cheque hold periods are a key issue for consumers and often act as a barrier to bank use by lower income Canadians. Although this power is a step forward, we note that in the United States, such limitations are established by statute, not regulations, and they have been so for the last 20 years.

The vast majority of cheques in the electronic age now clear quickly and will clear even faster once electronic presentment is implemented. There appears to be no rationale for the banks' extended hold periods. We therefore ask you to consider a more direct approach to cheque holds by making hold periods subject to a legislative requirement. We would argue that, ideally, the issue should not be solved in the Bank Act but in legislation such as in the Canadian Payments Act to establish a level playing field among all deposit-taking financial institutions in Canada.

The section 35 amendment requires broader website disclosure of the prohibition of tied selling of insurance products by bank insurance companies. An additional and perhaps more useful piece of disclosure would be in the actual text of banking agreements, where we think it would come more to the attention of consumers at the appropriate time.

Section 36 introduces what we think are cosmetic changes to branch closing procedures. Again, this is a large issue for consumer groups. The FCAC, the Financial Consumer Agency of Canada, has power in relation to branch closures, but we do not feel they are sufficient. In our view, we think they should be significantly increased to include a power to require banks to maintain branches where need is shown at least for a specified period.

L'article 32 améliore la divulgation de renseignements aux consommateurs par les banques, dans le cadre des procédures de règlement des plaintes. Il est certainement bon d'exiger que des dépliants soient disponibles dans les succursales, que des renseignements sur Internet ou sur papier soient disponibles pour ceux qui en font la demande, mais cette offre passive de renseignements est insuffisante. Les renseignements sur la procédure de règlement des plaintes doivent être offerts de manière active par la banque, comme c'est le cas pour les exigences de divulgation relatives aux REER, dont on a parlé. Il faudrait particulièrement exiger des banques qu'elles signalent à l'attention du consommateur l'exigence de cette procédure dès que possible, par exemple dès que le consommateur exprime son insatisfaction au sujet de produits ou de services.

L'article 33 précise que les frais exigés par la banque ne peuvent l'être qu'en vertu d'une entente expresse avec le consommateur, ou en vertu d'une ordonnance judiciaire. Encore une fois, c'est une bonne idée, mais cela ne règle aucunement le problème tenant au fait que les banques peuvent fixer des frais unilatéralement dans leurs ententes sur les comptes, et que si le consommateur ne ferme pas son compte, il est réputé avoir accepté ces frais. Nous estimons qu'une meilleure formulation serait d'exiger un préavis, sans quoi les frais ne pourraient être perçus.

L'article 34 est très important à nos yeux. Il permet au gouverneur en conseil de fixer la période maximale de retenue des chèques. La durée de retenue des chèques est une question clé pour les consommateurs et souvent un obstacle aux services bancaires pour les Canadiens à faible revenu. C'est un pas dans la bonne direction, mais rappelons qu'aux États-Unis, ces durées sont fixées par lois et non par règlements, et cela depuis 20 ans.

À l'ère de l'électronique, les chèques sont maintenant traités rapidement et le seront de plus en plus, grâce à la présentation électronique. Les longues retenues de chèques ne semblent plus justifiées. Nous vous demandons donc d'envisager une méthode plus directe, soit la fixation des périodes de retenue des chèques par voie législative. Idéalement, cette question ne devrait pas être réglée par la Loi sur les banques, mais par la Loi canadienne sur les paiements de façon à établir des règles semblables pour toutes les institutions financières au Canada.

La modification à l'article 35 exige une divulgation plus large, sur leur site web, des interdictions relatives aux ventes liées pour les sociétés d'assurances bancaires. Ce qui serait en outre peut-être plus utile, ce serait un avis dans le texte des ententes bancaires, qui serait plus visible pour les consommateurs, au moment opportun.

L'article 36 apporte un petit changement cosmétique aux procédures relatives à la fermeture d'une succursale. Ça aussi, c'est très important pour les groupes de consommateurs. L'ACFC, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, a certains pouvoirs relatifs aux fermetures de succursales, mais ils sont à notre avis insuffisants. Nous pensons en effet qu'il faut les accroître de beaucoup, pour qu'elle puisse exiger que les succursales d'une banque restent ouvertes si un besoin est manifeste, pendant une période donnée.



Section 398 amends the Bills of Exchange Act, and this is the electronic presentment section. It will allow electronic images of cheques to stand in the legal shoes of paper cheques. However, we are concerned that the amendment to the definition of “eligible bill” in that section may result in the notion of any cheque no longer being defined by Parliament but by members of the Canadian Payments Association. We are concerned that in the future, the financial institutions, through the CPA, would define the characteristics of an acceptable cheque without adequate input from stakeholders. We believe that the essential characteristics of important payment instruments such as cheques should be established by Parliament, duly taking into account the interests of all economic stakeholders.

We would also be remiss if we did not note for the committee what appears to be a slight textual inconsistency between the English and French versions of section 163.4 of the Bills of Exchange Act in this new amendment, and it could be remedied by this committee.

According to the English text, a document is presumed to be an official image, and this wording makes the presumption rebuttable if the consumer brings evidence to the contrary. The French version indicates that the image is “reputée,” an official image, wording that would make the characterization legally irrefutable.

We are concerned that in cases of forgery of cheques, the customers have the opportunity to prove the original was not genuine and that there is no “legal deeming,” to use the equivalent English legal term, of a cheque being irrefutably genuine.

I am not sure on which line that falls, but it is on lines 19 and 20 on page 209 in the printed version.

**Jacques St-Amant, Legal Counsel, Public Interest Advocacy Centre:** It is section 398 of Bill C-37.

**Mr. Lawford:** Section 403 concerns the Canada Deposit Insurance Corporation. Under this proposed section, CCIC would be allowed to reimburse insured deposits by instalments without paying interest to consumers. We are concerned that full reimbursements might therefore be partially deferred for quite some time. We fail to see the policy rationale for depriving customers of interest in exchange for depriving them of the use of their money.

Section 422 deals with the Canadian Payments Association rules and standards, and they would expressly be described by this amendment as not being statutory instruments under the Statutory Instruments Act. At a time when CPA rules are increasingly important to providing rights and recourses to consumers, this amendment does nothing to clarify whether the courts can take judicial notice of such rules. In fact, it tends to confirm that rules cannot be legally relied upon by third parties such as consumers or retailers, and it reduces Parliament's ability to review these rules.

L'article 398 modifie la Loi sur les lettres de change, pour traiter de la présentation électronique. Les images électroniques de chèques seront désormais aussi valables que les chèques de papier. Nous craignons toutefois que la modification de la définition de la « lettre admissible » fasse en sorte que les chèques ne soient plus définis par le Parlement, mais par les membres de l'Association canadienne des paiements. Nous craignons qu'à l'avenir, les institutions financières par l'intermédiaire de l'ACP définissent les caractéristiques d'un chèque acceptable, sans consultation suffisante des intéressés. Nous estimons que les caractéristiques essentielles d'instruments de paiement importants comme les chèques doivent être déterminées par le Parlement, en prenant en compte les intérêts de tous les intervenants économiques.

Nous nous en voudrions de ne pas signaler au comité ce qui semble être une petite nuance entre les versions anglaise et française de l'article 163.4 de la Loi sur les lettres de change, erreur à laquelle pourrait remédier votre comité.

D'après la version anglaise, un document est présumé être une image officielle, et cette présomption est réfutable si le consommateur apporte une preuve contraire. La version française stipule que le document est réputé être l'image officielle, ce qui le rendrait irrefutable en droit.

Dans le cas de faux chèques, il faut que le consommateur puisse prouver que l'original était un faux, et qu'il n'y ait pas de « legal deeming » pour reprendre le terme de droit en anglais, il ne faut pas que le chèque soit nécessairement présumé authentique.

Je ne sais pas très bien sur quelle ligne ça tombe, mais il s'agirait des lignes 19 et 20 de la page 209 de la version imprimée.

**Jacques St-Amant, conseiller juridique, Centre pour la défense de l'intérêt public :** C'est à l'article 398 du projet de loi C-37.

**M. Lawford :** L'article 403 porte sur la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. En vertu de cet article, la SADC pourrait rembourser les dépôts assurés par versement, sans payer d'intérêts aux consommateurs. Nous craignons que le remboursement complet soit par conséquent retardé, du moins en partie. Nous ne comprenons pas pourquoi on priverait les consommateurs des intérêts courus, pour avoir été privés de l'accès à leur argent.

L'article 422 porte sur la Loi canadienne sur les paiements, sur ses règles et ses normes qui sont expressément décrites dans cette modification comme n'étant pas des textes réglementaires au sens de la Loi sur les textes réglementaires. Alors que les règles de l'ACP sont de plus en plus importantes pour donner des droits et des recours aux consommateurs, cette modification ne fait rien pour préciser si les tribunaux doivent prendre en considération ces règles. Au contraire, on tente à confirmer que les tiers, comme les consommateurs et les détaillants, ne peuvent s'appuyer sur ces règles en droit et on réduit ainsi la capacité du Parlement de modifier ces règles.



With respect to section 430, we note that under this amendment there is no major change to the requirement that CPA is statutorily required only to make the text of its rules available to its members and not to the public. For years, the CPA has indeed made its clearing rules public, but in the interests of transparency, this policy should now be embedded in legislation just as, for example, the existence of the stakeholder advisory committee was in the last legislative review.

Section 435 deals with penalties that can be imposed by the Financial Consumer Agency of Canada. This amendment raises the maximum penalty to \$200,000 in the case of an institution. Clearly, this level of penalty is inadequate in this industry.

We note that there is another bill before Parliament, Bill C-41, which is in regards to the telecommunications industry, where \$5 million administrative monetary penalties are being considered for competition violations in the telecom sphere. Penalties of a similar magnitude would make flaunting FCAC authority more than a cost of doing business.

A number of consumer issues are not addressed in the Bank Act review of this bill, at least not adequately. I will list them for the committee. First, clear language requirements in bank agreements and other documents and second, clear and complete disclosure of liabilities imposed upon consumers in the case of debit card fraud. Credit card fraud is an increasing problem. Overlooked was a review of internal complaint and ombudsman mechanisms and approval of bank policies by the FCAC, which would be a vast improvement. The bill does not adequately address the improvement to disclosure of borrowing costs. Finally, the bill overlooks a principles based and comprehensive legal framework for electronic payments, which we addressed briefly in the House of Commons Standing Committee on Finance and we will likely be addressing again in the future. Many of these issues were actually raised in the White Paper from the previous government; however, we especially wanted to bring them to this committee's attention.

We are hopeful that this presentation has raised some consumer concerns that we have with the bill, and we hope that we will assist the committee in its deliberations. We will be happy to answer any questions you may have.

**The Chairman:** Mr. Conacher, how are you related to Charles Conacher?

**Duff Conacher, Chairperson, Canadian Community Reinvestment Coalition:** Charles is my great uncle.

**The Chairman:** He was my late father-in-law's closest friend, so I have a conflict of interest that I want to declare. I will be softer on you, Mr. Conacher, than I normally would.

Au sujet de l'article 430, nous constatons que cette modification ne change pas de façon importante l'exigence selon laquelle l'ACP est tenue par la loi de rendre le texte de ses règlements disponible à ses membres, mais pas au public. Depuis des années, l'ACP a rendu publiques ses règles relatives à la compensation, mais dans l'intérêt de la transparence, cette politique devrait désormais être intégrée à la loi, tout comme celle relative à l'existence d'un comité consultatif d'intervenants, qui a été intégrée au moment du dernier examen législatif.

L'article 435 porte sur les pénalités que peut imposer l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. La modification porte la pénalité maximale à 200 000 \$ dans le cas d'une institution financière. Il est clair que c'est insuffisant pour ce secteur.

Signalons que dans un autre projet de loi dont le Parlement est saisi, le projet de loi C-41 se rapportant au secteur des télécommunications, des pénalités monétaires administratives de 5 millions de dollars sont envisagées pour des violations aux règles de concurrence dans le secteur des télécommunications. Des pénalités de même ampleur feraient en sorte que le coût à payer quand on se moque de l'autorité de l'Agence serait plus que la simple rançon des affaires.

Bon nombre de questions qui intéressent les consommateurs ne sont pas traitées dans l'examen de la Loi sur les banques, dans ce projet de loi, du moins pas de manière adéquate. Je vous en donne la liste. D'abord, il faut des exigences linguistiques claires au sujet des ententes bancaires et autres documents. Deuxièmement, il faut une divulgation claire et complète des responsabilités imposées à un consommateur en cas de fraude par carte de débit. La fraude relative aux cartes de crédit est un problème croissant. Un examen du processus de plaintes internes et des mécanismes associés à l'ombudsman, de même que l'approbation des politiques bancaires par l'ACFC seraient une amélioration souhaitable. Le projet de loi ne traite pas suffisamment de l'amélioration de la divulgation des coûts d'emprunt. Enfin, le projet de loi est muet quant au cadre législatif complet et axé sur des principes qui est nécessaire pour les paiements électroniques, dont nous avons parlé brièvement au Comité permanent des finances de la Chambre des communes et dont nous reparlerons sans aucun doute à l'avenir. Beaucoup de ces questions étaient soulevées dans le livre blanc du gouvernement précédent, mais nous tenions à les rappeler à l'attention du comité.

Nous espérons vous avoir bien présenté certaines des préoccupations des consommateurs au sujet de ce projet de loi et nous espérons avoir ainsi aidé le comité dans ses délibérations. Nous répondrons volontiers à toutes vos questions.

**Le président :** Monsieur Conacher, êtes-vous un parent de Charles Conacher?

**Duff Conacher, président, Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire :** Charles était mon grand-oncle.

**Le président :** Il était le meilleur ami de feu mon beau-père et je tiens donc à déclarer un conflit d'intérêts. Je serai particulièrement indulgent avec vous, monsieur Conacher.

**Mr. Conacher:** Thank you for this opportunity and for your overly generous and exaggerated introduction with regard to my fame; it is inherited, if anything.

The Canadian Community Reinvestment Coalition is a coalition of 100 organizations from across Canada including anti-poverty, community economic development, consumer, labour and citizen groups, representing a total membership more than 3 million Canadians. Since 1996, when it was formed, the coalition has been advocating increased bank accountability in many areas within Canada.

I will not go into some of the details of the proposals that are in the submission the coalition has made to the committee, because the CCRC generally supports the proposals that have been put before you by the Canadian Consumer Initiative. Those areas, in terms of increased disclosure, fair treatment rules, enforcement and penalties, are all areas that the Canadian Community Reinvestment Coalition has been pushing in the same direction.

Our submission refers to Bill C-8 in several ways, essentially pointing out that Bill C-8 contained many half-steps and half measures forward. Unfortunately, half-steps and half measures are about as good as half-truths. It does not really do much to increase bank accountability and accountability of other financial institutions covered by federal financial institution laws. As a result, what we have in Canada is still a two-tiered system of banking based on the wealth of the customer. Unfortunately, nothing has been done to stop the progress and deepening of this two-tiered system because of the half measures in Bill C-8.

One of the most important areas that the coalition believes needs a full review, and which has never taken place, is the pattern of bank branch closures in the past 15 years. We need to look at where branch closures have occurred and take a serious look at those local marketplaces in terms of the principles of competition law and the concentration of power of the branches and the financial institutions that control the branches. From what we know, these closures have occurred in mostly low-income neighbourhoods in both rural and urban communities.

During its testimony before the House of Commons Finance Committee, the Financial Consumer Agency of Canada noted that they are producing a map of branch closures, using Statistics Canada data, which they will make available on their website. I believe it goes back a decade. That should give some sense of where closures have taken place. However, what needs to take place after that is a close look at the market power of the institutions that have been left, and the reality, from the consumer's perspective, of whether there are choices. If there are not choices, are consumers being gouged? Are the regulations strong enough to ensure the branches treat the people in those neighbourhoods and rural areas fairly?

**M. Conacher :** Merci de cette occasion et de votre générosité exagérée dans les présentations, si ma célébrité est telle que vous le dites, ce n'est qu'un héritage.

La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire est une coalition d'une centaine d'organismes de partout au Canada qui s'occupent de lutte contre la pauvreté, de développement économique communautaire, de questions de consommation, de groupes syndicaux, de groupes de citoyens et au total, nous comptons trois millions de membres canadiens. Depuis sa création en 1996, la coalition demande une reddition de comptes accrue de la part des banques, dans bien des domaines, au Canada.

Je ne parlerai pas en détail des propositions qui sont dans le mémoire présenté au comité, puisque nous soutenons en général les propositions déjà énoncées par la Canadian Consumer Initiative. La coalition fait les mêmes demandes que la Canadian Consumer Initiative pour ce qui est d'une divulgation accrue, de règles équitables, de mise en application et d'imposition de pénalités.

Dans notre mémoire sur le projet de loi C-8, nous disions essentiellement qu'il comprenait beaucoup de demi-mesures. Malheureusement, les demi-mesures ne sont guère mieux que des demi-vérités. Le projet de loi faisait trop peu pour augmenter la responsabilité des banques et d'autres institutions financières assujetties à la législation fédérale sur les institutions financières. Nous avons donc encore au Canada un système bancaire à deux vitesses, fonction de la prospérité du consommateur. Malheureusement, rien n'a été fait pour que cesse de se creuser le fossé, à cause des demi-mesures prévues dans le projet de loi C-8.

Il y a une question qui mérite à notre avis un examen complet, qui n'a jamais été fait : la tendance à la fermeture de succursales au cours des 15 dernières années. Il n'y a qu'à voir où les succursales ont été fermées, en étudiant bien les marchés locaux à la lumière des principes du droit de la concurrence, et du concept de concentration du pouvoir des succursales et, par voie de conséquence, des institutions financières qui les contrôlent. Pour ce que nous en savons, ces fermetures se sont produites surtout dans les quartiers à faible revenu, tant dans les collectivités rurales qu'urbaines.

Dans son témoignage devant le comité des finances de la Chambre des communes, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a annoncé qu'elle préparait une carte des fermetures de succursales, au moyen de données de Statistique Canada, qui serait affichée sur son site web. Je pense qu'on remonte ainsi 10 ans en arrière. Cela devrait nous donner une idée de là où se sont produites ces fermetures. Il faudrait toutefois examiner de près l'emprise sur le marché des institutions qui sont restées, et les choix qui sont offerts aux consommateurs. S'il n'y a pas de choix, est-ce qu'on abuse des consommateurs? Les règles sont-elles suffisamment fortes pour veiller à ce que les succursales traitent avec équité la clientèle de ces quartiers et des zones rurales?



Essentially, it is the belief of the coalition that several local monopolies have been created across the country, and those monopolies can easily abuse customers who have little recourse but to use their services. Again, the laws are full of loopholes in disclosure rules, fair agreement rules and enforcement.

As Mr. Lawford has highlighted, the penalties are simply a joke: \$200,000, which would be the increase, would be the maximum penalty. I have never heard of the current maximum \$100,000 penalty being charged against any financial institution. When the banks are earning more than \$10 billion each, never charging that maximum means there is essentially no enforcement.

The history of regulation, especially in large organizations that are powerful and profitable, shows that if there are loopholes and if there is little chance of being caught and the penalty is low, then the loopholes will be exploited. The institutions will do a calculation and if there is a one in 1,000 chance of being caught and the maximum penalty is \$100,000, then they will view it as a \$100 penalty. A \$100 penalty for an institution that makes more than \$10 billion a year is meaningless. It is not even a cost of doing business, especially when that institution has millions of customers and can easily add a loonie or toonie to any service charge and recoup not just that \$100 but also millions of dollars a month. They can do that very easily, without any recourse for the customer.

What is incredible is how far behind Canada is when compared to the U.S. in terms of bank accountability. Banks in the U.S. face quite a bit of competition, less and less as mergers occur, and in some cases they have a lot of market power in local areas. However, the U.S. has said who cares about the level of competition; we are interested in fair treatment.

Thirty years ago, the U.S. passed the Community Reinvestment Act, and other laws, which require detailed disclosure of each bank's lending investment and service record, branch by branch, neighbourhood by neighbourhood, based on the demand by customers in each category. The U.S. conducts regular reviews of that data and requires corrective action, especially when there is a merger, takeover or expansion. Essentially, in the U.S., if you are a bad bank, the government will not allow you to get bigger because then you will be a bigger bad bank and more customers will be treated unfairly. We are not anywhere near having that kind of system here in Canada, even though we have only six big banks to watch over and to review, whereas in the U.S. there are hundreds.

According to the former head of the Federal Trade Commission, Robert Pitofsky, the market power of our big banks is extraordinary. Mr. Pitofsky's view is that the record profits of the big banks in Canada are proof alone that we lack competition.

What do we need to do to have an effective system? Bill C-8 had the half measure of public accountability statements that when compared to the disclosure statements in the United States

La coalition croit, essentiellement, que des petits monopoles locaux ont été ainsi créés au Canada, des petits monopoles qui peuvent facilement exploiter les consommateurs qui n'ont pas d'autres choix. Dans ce cas-là aussi, les lois sont pleines d'échappatoires quant à la divulgation, et quant à l'application des règles sur les ententes équitables.

Comme l'a signalé M. Lawford, les pénalités sont dérisoires : après l'augmentation, un maximum de 200 000 \$. Je n'ai jamais entendu parler de l'imposition de la pénalité maximale actuelle de 100 000 \$ à quelque institution financière que ce soit. Quand les banques ont des revenus supérieurs à 10 milliards chacune, le fait qu'on n'ait jamais infligé la pénalité maximale signifie qu'on n'a pas vraiment appliqué le règlement.

Toute l'histoire de la réglementation nous apprend, surtout pour les grandes organisations qui sont puissantes et lucratives, que s'il y a des échappatoires, peu de chance de se faire prendre et des pénalités assez faibles, les échappatoires serviront. Les institutions feront le calcul : s'il y a une chance sur mille d'être pris, et que la pénalité maximale est de 100 000 \$, c'est comme s'il s'agissait d'une pénalité de 100 \$. Une pénalité de 100 \$ pour une institution qui fait plus de dix milliards de dollars par année, ce n'est rien. Ce n'est même pas la rançon des affaires, surtout lorsque l'institution a des millions de clients et peut facilement ajouter un ou deux dollars à ses frais de service pour récupérer non seulement ce 100 \$, mais des millions de dollars par mois. Cela peut se faire très facilement, sans que le consommateur ait quelque recours que ce soit.

Ce qui est incroyable, c'est le retard du Canada par rapport aux États-Unis quand il s'agit de responsabilité des banques. Aux États-Unis, les banques sont exposées à une concurrence vive, même si les fusions l'atténuent. Pour certaines localités, l'emprise sur le marché est très marquée. Pourtant, aux États-Unis, ce qui compte, ce n'est pas le niveau de concurrence, mais le traitement équitable.

Il y a trente ans, on y a adopté le Community Reinvestment Act et d'autres lois qui exigent une divulgation détaillée de l'investissement du crédit de chaque banque et les dossiers de service de chaque succursale, pour chaque quartier, en fonction de la demande par des consommateurs de chaque catégorie. On y fait des examens réguliers de ces données et on apporte des correctifs, surtout en cas de fusion, de prise de contrôle ou d'expansion. En résumé, aux États-Unis, si vous êtes une mauvaise banque, vous ne pourrez pas croître, parce que vous seriez alors une grande banque mauvaise où davantage de clients seraient traités injustement. Nous sommes loin d'avoir pareil régime au Canada, même si nous n'avons que six grandes banques à surveiller, alors qu'il y en a des centaines aux États-Unis.

D'après l'ancien chef de la Federal Trade Commission, Robert Pitofsky, l'emprise sur le marché de nos grandes banques est extraordinaire. À son avis, les profits records des grandes banques canadiennes suffisent à prouver le manque de concurrence dans notre pays.

Que faut-il faire pour que le système soit efficace? Le projet de loi C-8 avait la demi-mesure des déclarations publiques de responsabilité, moins détaillées et analysées que les déclarations



are far less detailed and not reviewed. In the U.S., they actually grade the banks regularly and require corrective action. We need more detailed public accountability statements. They need to be issued annually, and they have to be reviewed and graded by OSFI and FCAC, with public hearings, as they have in the U.S., where consumer and community groups can come forward and raise issues of unfairness in lending, investment and service.

I will mention a penalty that could be effective beyond increasing the fine. When institutions are found to be in violation of federal financial laws, they should be prohibited from bidding on the tens of millions of dollars of business that the federal government hands out to financial institutions in terms of credit card business, holding deposits and other money handling business. That would be a highly effective penalty to introduce.

In respect of the current regulatory agency, there is a half step in Bill C-8 with the creation of the Financial Consumer Agency of Canada. This agency has far too much discretion to keep secret the name of an institution that violates the law, and has done so. The FCAC did a mystery shopper survey in 2003 in which they checked more than 1,600 bank branches and found that more than 850 were in violation of the law. None of those branches or the institutions that control them was prosecuted or fined. Incredibly, they did the survey again in 2005 and did not survey on the areas where the banks had had the worst record in 2003. That is not effective enforcement; that is letting the banks off the hook. That agency needs to be required to disclose the name of the institution every single time one of them violates the law. Why? They must disclose the name of the institution because consumers and investors have a right to know. Everyone is talking about ethical and responsible investment and encouraging companies to be more responsible. No investor in any financial institution in Canada has any idea about the compliance record of these institutions. The ombudsman needs to be made more independent and have binding powers. Overall, we need to balance the marketplace in terms of consumer power versus the power of the institutions. We and everyone else you might hear from in the consumer realm are working on multiple issues. I spend about one-eighth of my working time on bank accountability. If we were to add up the time spent on that by all of the consumer advocates in Canada, it would equate one full-time person.

The consumers pay for the 100 full-time lobbyists that work for the banks, insurance companies and trust companies. Consumers pay the \$15 million for television advertisements that tell them that everything is hunky-dory, it is your money, we built the bank one customer at a time, everything is fine, and we treat everyone fairly and well. The consumers pay for all of that. How do you balance such a marketplace to make it fair? You require financial institutions to facilitate, as consumers are facilitating the financial institution lobby, the consumer lobby. This could be done at no cost to the financial institutions.

exigées aux États-Unis. Aux États-Unis, on donne une cote aux banques, régulièrement, et on exige des mesures correctives. Il nous faut des déclarations publiques de responsabilité plus détaillées. Elles doivent être émises annuellement, doivent être analysées et cotées par le BSIF et l'ACFC, faire l'objet d'audiences publiques comme il y en a aux États-Unis, où les consommateurs et les groupes communautaires peuvent faire part de leurs préoccupations relatives à l'iniquité dans le crédit, l'investissement et les services.

Parlons d'une pénalité qui serait encore plus efficace qu'un alourdissement de la pénalité pécuniaire. Quand on constate qu'une institution enfreint les lois financières fédérales, on devrait lui interdire de faire une offre pour les marchés publics du fédéral qui valent des dizaines de millions de dollars pour des services de cartes de crédit, de dépôts, et cetera. Ce serait une pénalité très efficace.

Au sujet de l'agence de réglementation actuelle, c'est encore une demi-mesure du projet de loi C-8 que la création de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Cette agence a trop de pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de tenir secret le nom d'une institution fautive, et en a profité. L'ACFC a procédé en 2003 à une évaluation par client mystère pour vérifier les services de plus de 1 600 succursales bancaires. Elle a constaté que plus de 850 enfreignaient la loi. Aucune de ces succursales des institutions qui les contrôlent n'a été poursuivie ou mise à l'amende. Croyez-le ou non, on a refait l'exercice en 2005, mais sans repasser là où les résultats avaient été les pires en 2003. Il ne s'agit pas d'application efficace de la loi, mais d'indulgence envers les banques. Il faut exiger de l'agence qu'elle donne le nom de toute institution qui enfreint la loi, et cela, pour chaque infraction. Pourquoi? Il faut révéler le nom de l'institution parce que les consommateurs et les investisseurs ont le droit de le connaître. Tout le monde parle d'investissement éthique et responsable et encourage les sociétés à être plus responsables. Ceux qui investissent dans les institutions financières canadiennes ne savent rien de la façon dont elles respectent les lois. L'ombudsman doit être plus indépendant et disposer de pouvoirs exécutives. Il s'agit de rééquilibrer le marché, en donnant aux consommateurs des pouvoirs égaux à ceux des institutions. Tous ceux qui travaillent pour les consommateurs vous diront qu'il faut travailler sur plusieurs fronts. Je consacre environ un huitième de mon temps à la responsabilité bancaire. Si on additionnait le temps que consacrent tous ceux qui défendent les droits des consommateurs au Canada, ça correspondrait à une personne à temps plein.

Les consommateurs paient pour les 100 lobbyists à temps plein qui travaillent au nom des banques, des sociétés d'assurance et des fiducies. Ce sont les consommateurs qui paient les 15 millions de dollars consacrés aux annonces télévisées qui leur disent que tout va pour le mieux, que c'est leur argent, que la banque a été bâtie un client à la fois, que tout va bien et que tous sont traités avec équité et pour le mieux. Ce sont les consommateurs qui paient pour tout ça. Comment rééquilibrer le marché, pour qu'il soit plus juste? Il faut que les institutions financières aident le lobby des consommateurs, comme les

This committee, the House Finance Committee and the Task Force on Financial Services from 1998 recommended that the pamphlet method be used to form such an organization. That was recommended in 1998, yet here we are almost 10 years later and nothing has been done.

The FCAC was created but it is not an advocate for consumers; rather, it sits in the middle as the agency that enforces the law. Consumers are on their own when they call the agency but the institutions are not because they have their lobbyists and lawyers to argue against anything that the consumer might bring forward. Consumers need a place to call that is well-resourced and broad-based, and the pamphlet method is the way to do it. This sample pamphlet is required in four U.S. states. It is from the State of Illinois. The utilities distribute them when they send out their customers' monthly bills. Pamphlets do not come every month but once or twice a year.

**The Chairman:** Mr. Conacher, please table that document with the clerk when are you finished.

**Mr. Conacher:** The pamphlet states that the Secretary of State requires this important message concerning the Citizen Board be included in the envelope. It is a simple lick and stick envelope like Canadian magazines used to use for subscriptions. It describes the group and invites the customer to join for a nominal annual membership fee. Every customer receives this pamphlet because every customer receives a bill. They have only to put their cheque in the envelope, lick and stick it, and send it back. If this were done in Canada, more than 20 million Canadian bank and insurance and trust company customers would receive it. If only 1 per cent responded, the group would have 200,000 members. If the membership fee were set at \$40 per year, the group would have an \$8-million budget, and that would balance the marketplace. The collective budget of all of us who work on banking would likely amount to \$100,000 per year. That is not enough to counter the power of 100 full-time bank lobbyists who have \$15 million spend on television advertising alone. There would be no costs to the government or to banks and insurance and trust companies because the group would pay for printing the pamphlets. There is no cost to insert it because a machine simply would make one additional move to stuff the pamphlet in the envelope. Already all kinds of items arrive in our mail with banks statements, credit card bills and utility bills. In this way, we could balance the marketplace forever. It is a no-cost solution to balance the marketplace and that gives consumers a place to call that is run by them, funded by them and dedicated only to serving them. In that way, when a consumer has a problem, the lawyer from this group would call the bank branch. The customer would not have to call the FCAC only to hear that the Bank Act does not protect consumers in that area and the ombudsman is their only choice. Who pays for the ombudsman? The banks and the insurance and trust companies pay for the ombudsman. It follows that the ombudsman lacks independence

consommateurs permettent l'existence du lobby des institutions financières. Cela pourrait se faire gratuitement pour les institutions financières. Votre comité, le comité des finances de la Chambre et le Groupe de travail sur les services financiers de 1998 avaient recommandé la méthode du dépliant pour la création de cette organisation. Cette recommandation a été faite en 1998 et près de dix ans plus tard, rien n'a été fait.

L'ACFC a été créée non pas pour défendre les consommateurs, mais comme agence d'application de la loi. Les consommateurs sont laissés à eux-mêmes lorsqu'ils appellent l'agence, mais pas les institutions qui disposent de lobbyistes et d'avocats pour réfuter tout ce que les consommateurs pourraient avoir à dire. Les consommateurs doivent pouvoir s'adresser à un organisme qui dispose de ressources suffisantes, qui est représentatif, et la méthode du dépliant est la voie à suivre. Cette méthode est employée de manière obligatoire dans quatre États américains. Elle provient de l'État de l'Illinois. Les services publics distribuent les dépliant une ou deux fois par année, et non pas tous les mois, avec les factures mensuelles des consommateurs.

**Le président :** Monsieur Conacher, veuillez présenter le document au greffier, quand vous aurez terminé.

**M. Conacher :** Dans ce dépliant, on apprend que le secrétaire d'État exige que ce message important au sujet de l'Office des citoyens, le Citizen Board, soit inséré dans l'enveloppe. Il s'agit simplement d'une enveloppe à cacheter, comme les revues canadiennes en employaient pour leurs abonnements. On y décrit le groupe et on invite les consommateurs à en faire partie pour une cotisation annuelle minime. Chaque consommateur reçoit le dépliant, puisque chaque consommateur reçoit une facture. Il n'y a qu'à insérer le chèque dans l'enveloppe, la cacheter et la renvoyer. Si on faisait de même au Canada, plus de 20 millions de clients de banques, de sociétés d'assurance et de fiducies canadiennes recevraient l'avis. Si seulement 1 p. 100 d'entre eux payaient leur cotisation, le groupe serait formé de 200 000 membres. Si la cotisation était établie à 40 \$ par année, le groupe disposerait d'un budget de 8 millions de dollars, ce qui rééquilibrerait le marché. En ce moment, le budget cumulatif pour nous tous qui travaillons sur les questions bancaires est probablement de 100 000 \$ par année. Ce n'est pas suffisant, devant la centaine de lobbyistes bancaires à temps plein qui ont 15 millions de dollars à dépenser ne serait-ce qu'en publicité télévisée. Cela ne coûterait rien ni au gouvernement, ni aux banques, sociétés d'assurance et fiducies puisque le groupe paierait pour l'impression des dépliant. L'insertion ne coûte rien de plus, une machine n'a qu'à faire une opération supplémentaire pour insérer le dépliant dans l'enveloppe. Déjà, nous recevons par courrier toutes sortes de choses avec nos relevés, nos factures de cartes de crédit et de services publics. De cette manière, le marché serait rééquilibré pour toujours. C'est une solution gratuite pour équilibrer le marché, qui donnerait aux consommateurs un recours financé par eux, géré par eux et destiné uniquement à les servir. Ainsi, si un consommateur avait un problème, l'avocat du groupe appellerait pour lui la succursale bancaire. Le consommateur n'aurait pas à appeler l'ACFC pour se faire dire que la Loi sur les banques ne protège pas les



and binding powers. We need this organization and this is the way to form it. This is the long-term solution to so many problems in the financial institutions marketplace.

Thank you for this opportunity. I know you cannot amend Bill C-37 but I hope you will undertake a new study of the industry. Such a study is needed. It has been 10 years since the MacKay task force. We need to stop a two-tiered system that contains so many loopholes and flaws in the disclosure of fair treatment rules. We need stronger enforcement and penalties. We need an effective bank accountability system, as established in the U.S. 30 years ago.

**The Chairman:** Mr. St-Amant, did you wish to comment?

**Mr. St-Amant:** I accompany Mr. Lawford and will provide any input to senators' questions.

**The Chairman:** The agencies to which you have referred will be part of our witness list today and we will ask them to respond to your concerns. Thank you for the provocative and informative evidence. We will read your texts thoroughly.

**Senator Meighen:** I believe Mr. Conacher touched on the thrust of my question when he said that unless we want to live without banking legislation in place, whereby capital markets might be unsettled by that fact, it would be difficult, given the necessity of this bill receiving Royal Assent by April 24, to make any amendments.

I believe that I heard the witness say that with the exception of one or two improvements he would like to see in the bill, he finds nothing that is very egregious. Mr. Conacher, did I hear correctly that, given the time constraints, one-half a loaf or one-quarter of a loaf is better than no loaf at all.

Perhaps Mr. Lawford could comment with respect to the language contained in proposed section 398.

**Mr. Lawford:** We would have liked more structural changes in the bill. We realize that we are coming in at a stage in the process where we are unable to do that, so we concentrated on the text of the bill to ensure the best possible consumer amendments came through. For whatever reason, we were not actively involved in the lead-up to Bill C-37.

In terms of this technical problem that Mr. St-Amant caught, our concern with proposed section 398 is that you are replacing jurisprudence and science with what looks like a simple change. We wanted to the consumers to have the opportunity to see the paper if they are caught in a situation where there is a forgery or a problem. In the French version, it is deemed to be an official copy, and it is hard to get out of that

consommateurs dans ce domaine et que son seul recours, c'est l'ombudsman. Qui rémunère l'ombudsman? Ce sont les banques et les sociétés de fiducie. On peut en déduire que l'ombudsman n'a ni l'autonomie, ni le pouvoir exécutoire nécessaire. Il nous faut cette organisation et voilà la façon de la créer. C'est la solution à long terme à de nombreux problèmes relatifs au marché des institutions financières.

Je vous remercie de m'avoir donné cette occasion. Je sais que vous ne pouvez pas amender le projet de loi C-37, mais j'espère que vous entreprendrez une nouvelle étude du secteur. Une telle étude est nécessaire. Il s'est écoulé 10 ans depuis le groupe de travail MacKay. Nous devons mettre fin à un système à deux niveaux qui renferme tellement de brèches et de lacunes dans la divulgation des règles du traitement équitable. Il nous faut une mise en œuvre plus ferme et des pénalités plus sévères. Il nous faut un système efficace de reddition des comptes par les banques, comme les États-Unis l'ont fait il y a 30 ans.

**Le président :** Monsieur St-Amant, voulez-vous prendre la parole?

**M. St-Amant :** J'accompagne M. Lawford et je suis disposé à répondre aux questions des sénateurs.

**Le président :** Les organismes que vous avez mentionnés font partie de notre liste de témoins et nous leur demanderons de répondre à vos préoccupations. Je vous remercie de nous avoir donné ce témoignage stimulant et éclairant. Nous allons lire vos textes avec attention.

**Le sénateur Meighen :** Je crois que M. Conacher a effleuré ma question quand il a dit qu'à moins de vouloir vivre sans avoir en place une législation sur les banques, ce qui pourrait perturber le marché des capitaux, il serait difficile, étant donné la nécessité que ce projet de loi reçoive la sanction royale d'ici le 24 avril, d'y apporter le moindre amendement.

Je crois avoir entendu le témoin dire qu'à l'exception d'une ou deux améliorations qu'il aimerait voir apporter au projet de loi, il n'y trouve rien de très condamnable. Monsieur Conacher, vous ai-je bien entendu dire que, étant donné les contraintes de temps, un verre à demi ou au quart plein est mieux qu'un verre vide.

Peut-être M. Lawford pourrait-il nous parler du libellé de l'article 398 proposé.

**M. Lawford :** Nous aurions aimé que le projet de loi renferme davantage de changements structurels. Nous nous rendons compte que nous en sommes à l'étape du processus où nous sommes dans l'impossibilité de le faire, et nous nous sommes donc concentrés sur le texte du projet de loi afin de garantir d'obtenir les meilleurs amendements possibles pour le consommateur. Pour une raison quelconque, nous n'avons pas participé activement aux travaux qui ont débouché sur le projet de loi C-37.

Pour ce qui est du problème technique décelé par M. St-Amant, notre préoccupation à l'égard de l'article 398 proposé est que vous remplacez la jurisprudence et la science par ce qui ressemble à un simple changement. Nous voulions que les consommateurs aient la possibilité de prendre connaissance des documents papier s'ils se trouvent dans une situation où il y a eu contrefaçon ou un problème quelconque. Dans la



box. On the English side, it looks as if there is an opportunity because they can rebut the presumption and call a handwriting expert to dispute the handwriting. Then they have the opportunity to have the paper checked if it still exists. In the French version, it contradicts that.

**Senator Meighen:** Is that an advantage to having two official languages? You can opt for the one that serves your purposes.

**Mr. Lawford:** I think a judge would pick the version most advantageous to the consumer, but you never know.

**Mr. Conacher:** It is within the framework of the bill, and looking at the specific sections from the CCI brief, section 34 on the maximum cheque hold periods could be amended to create some constraint. It is just creating a regulatory power. Some constraint could be put on the regulatory powers saying, for example, that the regulation cannot stipulate a cheque hold period of any longer than what it takes the cheque to clear, which would constrain the regulation power.

**Senator Meighen:** On that, Mr. Conacher, if my understanding is correct, I have always thought that the holding period in the U.S. was generally longer than in Canada. Is that not so?

**Mr. St-Amant:** It has not been so since the end of the 1980s. As you know, the banking system in the U.S. is more complicated, so there are different rules.

When cheques clear in the same region, the normal rule is that within two days the amount of the cheque should be available, and, in most cases, an amount of \$500, I believe, must be made available to the consumer immediately.

**Senator Meighen:** When you say "same region," is that a Federal Reserve region?

**Mr. St-Amant:** I believe so. One would have to look very closely at the legislation, but my memory is that it is within a clearing region.

**Senator Meighen:** What happens if it is not within the clearing region?

**Mr. St-Amant:** If it is not, the delays might reach five days. Again, you must take into consideration cases where a cheque would be deposited in Hawaii and would have to clear in the Virgin Islands, which is why the U.S. rules are somewhat broader than what we need to have in Canada.

In Canada, the only thing we have is a section in the CPA rules that states that a cheque must be sent back, at most, within two days of the moment it arrives at a point in the clearing bank where it can be viewed. In many cases, it can be five or seven days before the cheque comes back, and the rule varies from bank to bank, depending on where the cheque is cleared. We believe Canada can do better than that.

version française, c'est réputé être un document officiel et il est difficile de s'en sortir. Dans la version anglaise, on dirait qu'il y a une échappatoire parce qu'il est possible de contester la présomption et de convoquer un graphologue expert pour contester l'authenticité de l'écriture. Ensuite, il y a possibilité de faire vérifier le document s'il existe encore. Dans la version française, il y a contradiction.

**Le sénateur Meighen :** Est-ce l'avantage d'avoir deux langues officielles? Vous pouvez choisir celle qui correspond le mieux à vos besoins.

**M. Lawford :** Je pense qu'un juge choisirait la version la plus avantageuse pour le consommateur, mais on ne sait jamais.

**M. Conacher :** C'est dans le cadre du projet de loi et si j'examine le passage pertinent du mémoire de CCI, l'article 34 sur la période maximale de retenue d'un chèque pourrait être modifié de façon à créer une certaine contrainte. C'est seulement un pouvoir réglementaire que l'on crée. On pourrait imposer une certaine contrainte aux pouvoirs de réglementation en disant, par exemple, que le règlement ne doit pas stipuler une période de retenue plus longue que le temps qu'il faut pour compenser le chèque, ce qui limiterait le pouvoir de réglementation.

**Le sénateur Meighen :** Là-dessus, monsieur Conacher, si je comprends bien, j'ai toujours pensé que la période de retenue aux États-Unis était généralement plus longue qu'au Canada. N'est-ce pas le cas?

**M. St-Amant :** Ce n'est plus le cas depuis la fin des années 1980. Comme vous le savez, le système bancaire américain est plus compliqué et il y a donc différentes règles.

Quand les chèques sont compensés dans la même région, la règle normale est que dans les deux jours, le montant du chèque doit être disponible et, dans la plupart des cas, un montant de 500 \$, je crois, doit être mis à la disposition du consommateur immédiatement.

**Le sénateur Meighen :** Quand vous dites « la même région », s'agit-il d'une région de la Réserve fédérale?

**M. St-Amant :** Je le crois. Il faudrait examiner la loi de très près, mais si ma mémoire est fidèle, c'est à l'intérieur d'une région de compensation.

**Le sénateur Meighen :** Qu'arrive-t-il si ce n'est pas dans la même région de compensation?

**M. St-Amant :** Dans ce cas, le délai peut atteindre cinq jours. Vous devez tenir compte des cas où un chèque serait, par exemple, déposé à Hawaii et compensé dans les Îles Vierges, et c'est pourquoi les règles américaines sont un peu plus complexes que ce dont nous avons besoin au Canada.

Au Canada, nous avons seulement un article du règlement de l'ACP qui stipule qu'un chèque doit être renvoyé, au maximum, dans les deux jours à partir du moment où il arrive à un point, à la banque de compensation, où il peut être visualisé. Dans bien des cas, il peut s'écouler cinq ou sept jours avant que le chèque revienne, et la règle varie d'une banque à l'autre, selon l'endroit où le chèque est compensé. Nous croyons que le Canada peut faire mieux.

**Senator Meighen:** Would electronic presentation not assist in shortening the delay?

**Mr. St-Amant:** It should. Whether that will be reflected in the bank holding periods remains to be seen. Right now, in most cases, the delay is shorter than the bank policies.

I have in mind the policy of the National Bank, which says that in most cases, they will make funds available within five days but they reserve the right to extend that delay, as they feel appropriate. Again, I think Canada can do better than that.

**Senator Meighen:** What would you suggest as a maximum?

**Mr. St-Amant:** In most cases, especially with electronic cheque presentation, it should be able to clear cheques and make funds available within two days.

**Senator Meighen:** Is that two business days?

**Mr. St-Amant:** Yes, and if the industry can prove that it needs more time, there should be a provision, as they have in the U.S., where at least part of the funds are made available. That would help low-income consumers to have some cash and therefore be able to do business with the bank instead of a cheque cashing company.

**The Chairman:** On that point, we have had witnesses on another pending bill before this committee dealing with payday loans. In my view, the cheque clearing is at the heart of the problem. Mr. Conacher, you point out that 10 per cent of the consumers do not have access to the banking system and must use this alternate system.

Mr. Lawford and Mr. St-Amant, if you prepare a bill dealing with an amendment to the Canadian Payments Act, I am prepared to introduce it as a private members bill if I am satisfied that it is viable. I put the banking association on notice because they are coming up later on. We have raised this as an issue. In the bill, they are making movements to improve the efficiency with electronic imaging. The question is whether it will be implemented fast enough to help the consumers on this particular issue.

We are very mindful of this issue. If you produce a draft bill, we will give it serious consideration and I myself and perhaps some of my colleagues, would introduce a private member's bill to move the industry along.

I hope that satisfies you on this point.

**Mr. Conacher:** I want to mention two other sections that were highlighted in the CCI brief that are again within the framework of the bill. There is no reason why the committee and the full Senate cannot amend it and send it back.

**Le sénateur Meighen :** La présentation électronique n'aiderait-elle pas à raccourcir le délai?

**M. St-Amant :** Ça devrait. Quant à savoir si cela se reflètera dans les périodes de retenue exigées par les banques, cela reste à voir. À l'heure actuelle, dans la plupart des cas, le délai est plus court que la politique en vigueur à la banque.

Je songe à la politique de la Banque nationale qui dit que, dans la plupart des cas, on rend les fonds disponibles dans les cinq jours, mais on se réserve le droit de prolonger ce délai, selon les besoins. Je répète qu'à mon avis, le Canada peut faire mieux.

**Le sénateur Meighen :** Que suggérez-vous comme délai maximum?

**M. St-Amant :** Dans la plupart des cas, surtout lorsque la présentation du chèque est électronique, on devrait être en mesure de compenser les chèques et de rendre les fonds disponibles en deux jours.

**Le sénateur Meighen :** Deux jours ouvrables?

**M. St-Amant :** Oui, et si le secteur peut prouver qu'il lui faut plus de temps, il devrait y avoir une disposition, comme c'est le cas aux États-Unis, exigeant qu'au moins une partie des fonds soit rendue disponible. Cela aiderait les consommateurs à faible revenu qui ont besoin de liquidité et qui pourraient donc faire affaire avec la banque au lieu de s'adresser à une entreprise d'encaissement de chèques.

**Le président :** Sur ce point, nous avons entendu des témoins à propos d'un autre projet de loi dont notre comité est saisi et qui porte sur les prêts sur salaire. À mon avis, la compensation des chèques est au cœur du problème. Monsieur Conacher, vous signalez que 10 p. 100 des consommateurs n'ont pas accès au système bancaire et doivent utiliser ce système de rechange.

Messieurs Lawford et St-Amant, si vous rédigez un projet de loi visant à modifier la Loi canadienne sur les paiements, je serais disposé à le présenter à titre de projet de loi d'initiative parlementaire, si je suis convaincu qu'il peut être adopté. Je donne avis à l'association bancaire parce que ses représentants comparaitront plus tard. Nous avons soulevé ce problème. Dans le projet de loi, on prend des mesures pour améliorer l'efficacité de l'imagerie électronique. La question est de savoir si ce sera mis en œuvre assez rapidement pour aider les consommateurs sur ce point précis.

Nous sommes très conscients de ce problème. Si vous pouvez produire une ébauche de projet de loi, nous l'examinerons sérieusement et moi-même et peut-être certains de mes collègues en ferions un projet de loi d'initiative parlementaire visant à faire progresser le secteur.

J'espère que cela vous satisfait.

**M. Conacher :** Je veux mentionner deux autres dispositions qui sont mises en relief dans le mémoire de CCI et qui relèvent également du cadre établi par le projet de loi. Rien n'empêche le comité et le Sénat de le modifier et de le renvoyer.



With respect to section 36, and branch closing procedures, there is no reason why there could not be a mandatory, fuller review with some justification, disclosure of the profit-loss record of the branch being required, even if it is only disclosed to the FCAC as an interim step, although it should be disclosed publicly to have a full public review. Again, the penalty section is within this bill and it is fully within the legislative power of the Senate committee to increase that penalty and send it back to the House and see what the House says.

**Senator Eyton:** I have a supplementary comment that concerns the clearing times and the experience of Canada and the U.S. My experience with Canadian clearing is significantly better than with U.S. clearing by days and days. We are not talking about a complicated transaction outside a region, even within regions, but in the U.S. I find the time to clear a cheque may be five, six or seven days.

My typical experience with Canadian clearing is, perhaps, two or three days, although I recognize the stated policy gives the banks more time. In practical terms, the clearing system as it is today — forget about improvements that might come about because of electronic cheque imaging — is better than the experience I have had in Europe. At least in that area of activity, our Canadian banks are doing well.

**Mr. Conacher:** I do not doubt your experience, but Bill C-8 only required that the banks publicly disclose their hold policy. Almost invariably, they say their policy is a 10-day hold. If you are a person with a low income, not just on social assistance, and you are treated that way, you will not go to a bank. You will not have a bank account. You will go to a cheque-cashing outlet and get gouged even worse than you would by a bank. It is not good enough for Bill C-8 to say you must have a policy.

The four-day to seven-day period set out in this bill is excessive. Many people cannot go for a week without having access to their cash, not just people on social assistance but also people with low incomes. This committee could say the hold period can be no longer than the actual clearance period; otherwise, it is already instituted because of the bank branch closures and the two-tier system. You will never take the step toward fair treatment for all Canadians if you keep allowing cheque holds to be used as a barrier because the banks will use them as a barrier. The banks do not want to deal with people who do not have money to invest. They have been protected from foreign and domestic competition. They are as big and as profitable as they are from those protections. The requirement should be to treat everyone fairly, open an account for anyone, and loan money to anyone who is creditworthy.

Au sujet de l'article 36 et de la fermeture de succursales, il n'y a aucune raison qui empêche de procéder à un examen approfondi et obligatoire, avec divulgation du bilan des profits et pertes de la succursale, même si c'est seulement divulgué à l'ACFC comme mesure intérimaire, quoiqu'il faudrait que ce soit divulgué publiquement pour qu'il y ait examen public complet. Là encore, l'article sur les pénalités se trouve dans ce projet de loi et est tout à fait compatible au pouvoir législatif du comité sénatorial qui peut renforcer la pénalité et renvoyer le tout à la Chambre des communes, et l'on verra bien ce que la Chambre en dira.

**Le sénateur Eyton :** J'ai une observation complémentaire qui porte sur le délai de compensation et l'expérience au Canada et aux États-Unis. Mon expérience à cet égard est que le délai est beaucoup plus court au Canada qu'aux États-Unis, plus court de plusieurs jours. Il ne s'agit pas d'une transaction compliquée à l'extérieur d'une région ou même à l'intérieur des régions, mais aux États-Unis, je constate que la compensation d'un chèque peut prendre cinq, six ou sept jours.

Mon expérience habituelle en matière de compensation au Canada est qu'il faut peut-être deux ou trois jours, quoique je reconnais que la politique donne aux banques davantage de temps. Sur le plan pratique, le système de compensation tel qu'il existe aujourd'hui — oubliez les améliorations qui pourraient être apportées grâce à l'imagerie électronique des chèques — est meilleur que l'expérience que j'en ai en Europe. Tout au moins dans ce domaine d'activité, nos banques canadiennes se tirent bien d'affaire.

**M. Conacher :** Je ne mets pas en doute votre expérience, mais le projet de loi C-8 exigeait seulement que les banques divulguent publiquement leur politique en matière de retenue des chèques. Presque invariablement, elles disent que leur politique est une retenue de 10 jours. Une personne à faible revenu, et je ne parle pas seulement des assistés sociaux, qui se fait traiter de cette manière ne s'adresse pas à une banque. Cette personne n'a même pas de compte bancaire. Elle s'adresse plutôt à un comptoir d'encaissement des chèques et se fait escroquer encore plus qu'elle ne le serait par une banque. Le projet de loi C-8 exige seulement d'avoir une politique à cet égard, et ce n'est pas suffisant.

La période de quatre à sept jours fixée dans le projet de loi est excessive. Bien des gens ne peuvent pas passer une semaine entière sans avoir accès à leurs liquidités, pas seulement les assistés sociaux, mais aussi des gens à faible revenu. Votre comité pourrait exiger que la période de retenue ne soit pas plus longue que le temps qu'il faut pour compenser le chèque; autrement, c'est déjà institutionnalisé à cause de la fermeture des succursales et du système à deux niveaux. Vous ne progresserez jamais en direction d'un traitement juste pour tous les Canadiens si vous continuez à permettre qu'on retienne les chèques, car les banques vont utiliser cette possibilité comme obstacle. Les banques ne veulent pas faire affaire avec des gens qui n'ont pas d'argent à investir. Elles ont été protégées contre la concurrence étrangère et intérieure. C'est grâce à cette protection qu'elles sont aussi prospères et rentables. Les banques devraient être tenues de traiter tout le monde



They should not be able to do whatever they want with our money at whatever price.

**Senator Goldstein:** Thank you, gentlemen, for excellent presentations.

I am intrigued by the flyer that you propose to include with bank statements or credit card statements. How many states in the United States do that, recognizing that banks are essentially state regulated in the United States?

**Mr. Conacher:** It has only been done in the area of utilities in the U.S.

**Senator Goldstein:** It has not been done by banks at all?

**Mr. Conacher:** No. Bills have been put through but they have not been passed.

**Senator Goldstein:** There is no precedent for that in North America?

**Mr. Conacher:** In the banking sector no, just in the utility sector.

**Senator Goldstein:** In terms of clearing, the Canada Payments Act provides for bills, including cheques to be sent back by the drawee bank no later than the day following presentment of the bank and the sending of the item. The item itself is no longer presented. It is the list itself.

With imaging, it should be relatively easy for institutions to be "stuck," using their terminology, or lose recourse if a cheque is wrong, forged or improperly drawn. I understood there was a commitment from the Ministry of Finance that under this bill, when passed, the time for hold would be restricted to seven days and then would be further reduced to four days maximum at the time cheque imaging became the norm, which is in the not too distant future.

Do you have any comments on that? Would four days be a problem recognizing that the people who are subject to the four days are generally the people who are most in need of immediate funds?

**Mr. St-Amant:** The current rule is actually set out by rule 8(2) of the CPA. It is not in the statute per se.

Clearly, if the eventual regulations, which we have not seen, set a maximum period of seven days and eventually four days, it would be an improvement of what we currently know.

**Senator Goldstein:** You understand that there is a commitment to that effect?

**Mr. St-Amant:** With due respect, was that a commitment by the current minister or by his learned predecessor? I am not sure.

équitablement, de permettre à n'importe qui d'ouvrir un compte, et de prêter de l'argent à quiconque est solvable. Elles ne devraient pas pouvoir faire ce qu'elles veulent avec notre argent à n'importe quel prix.

**Le sénateur Goldstein :** Merci, messieurs, de vos excellents exposés.

Je suis perplexe devant le dépliant que vous proposez d'inclure avec les relevés bancaires ou les relevés de cartes de crédit. Combien d'États aux États-Unis l'exigent, reconnaissant que les banques sont essentiellement réglementées au niveau des États aux États-Unis?

**M. Conacher :** Cela s'est fait seulement dans le domaine des compagnies de services publics aux États-Unis.

**Le sénateur Goldstein :** Les banques ne l'ont pas fait du tout?

**M. Conacher :** Non. Des projets de loi ont été proposés, mais ils n'ont pas été adoptés.

**Le sénateur Goldstein :** Il n'y a aucun précédent à cet égard en Amérique du Nord?

**M. Conacher :** Pas dans le secteur bancaire, non, seulement dans le secteur des compagnies de services publics.

**Le sénateur Goldstein :** Au sujet de la compensation, la Loi canadienne sur les paiements stipule que les lettres de change et les chèques doivent être renvoyés par la banque sur laquelle la traite est tirée au plus tard le lendemain de la présentation à la banque et de l'envoi de l'effet. L'effet lui-même n'est plus présenté. C'est la liste elle-même.

Avec l'imagerie, il serait relativement facile pour les banques d'être « coincées », pour utiliser leur jargon ou perdre tout recours si un chèque est mauvais, contrefait ou mal rédigé. Je croyais que le ministre des Finances s'était engagé à faire en sorte que si le présent projet de loi était adopté, la période de retenue serait limitée à sept jours et serait ensuite limitée davantage à quatre jours au maximum à partir du moment où l'imagerie des chèques devenait la norme, ce qui est dans un avenir pas très éloigné.

Avez-vous des remarques à nous faire à ce sujet? Le délai de quatre jours poserait-il un problème étant donné que ceux qui y sont assujettis sont généralement ceux qui ont le plus besoin d'avoir accès immédiatement à leur argent?

**M. St-Amant :** La règle en vigueur se trouve en fait énoncée au paragraphe 8(2) de la LCP, et non pas dans la loi en tant que telle.

Si le Règlement qui sera adopté, mais que nous n'avons pas encore vu, fixe un délai maximal de sept jours, qui serait ensuite ramené à quatre jours, ce serait assurément une amélioration par rapport à la situation actuelle.

**Le sénateur Goldstein :** Vous savez, n'est-ce pas, qu'un engagement en ce sens a été pris?

**M. St-Amant :** Sauf le respect que je vous dois, cet engagement a-t-il été pris par l'actuel ministre ou par son savant prédécesseur? Je n'en suis pas sûr.

**Senator Goldstein:** It was mentioned and the details are not important.

**Mr. St-Amant:** Yes, it would be nice but it would be even nicer to have a set rule in legislation because then we could be sure that it is cast in stone.

**Senator Goldstein:** My understanding of the increase in the ceiling for mortgage loans is not anti-consumerist but the contrary. With the cost of housing in Canada, most people cannot afford a 25 per cent down payment and reducing the down payment from 25 per cent to 20 per cent as the bill suggests, seems to be pro consumerist. You appear to say the contrary.

**Mr. St-Amant:** We are aware of that argument. It certainly holds weight but consumer groups who do budget counselling also see people who are already way over their heads in debt. We are concerned that the effect in the market could not be what we wished but could be detrimental to a number of consumers. We also realized that one of the reasons the ceiling was raised is because extending mortgages is interesting to the banks in terms of complying with the Basel II capital requirements. That must be kept in mind.

We would have suggested that all the angles of this issue be looked at closely with all the stakeholders involved to ensure that what we are doing will actually achieve the objectives that are put forward. We are concerned that it could actually result in increasing consumer bankruptcies. We hope not, but there is a risk. As my colleague said earlier, when we look at what is happening in the sub-prime lending market in the U.S. we believe there is cause for concern.

**Senator Ringuette:** My first question concerns the change from 75 per cent to 80 per cent. The major investment that a Canadian makes is in the home; it is also the major debt. We definitely need to look at the real impact of this provision.

None of you have talked about reverse mortgages. I would like to have a few words from you in this regard.

**Mr. St-Amant:** Let us say we are not quite sure we like them, to say the least. In my experience, there has not been much of a market for reverse mortgages in Quebec. I am not really able to provide you with consistent comments based on real experience. Unfortunately, my experience has been in Quebec, although my colleagues may be able to add a bit more.

**Mr. Lawford:** It will not be available to the committee but our group, not the Canadian consumer initiative but the Public Interest Advocacy Centre will be undertaking a study of a larger sub-prime market for the Office of Consumer Affairs. It will include a section on reverse mortgages, which is not in time for you. We did a report almost 15 years ago, I believe, on the possibility of this becoming a big market. We found some

**Le sénateur Goldstein :** Il en a été question, et les détails ne sont pas importants.

**M. St-Amant :** Oui, ce serait bien, mais ce serait encore mieux qu'une règle en ce sens soit énoncée dans la loi, car le tout serait ainsi coulé dans le béton.

**Le sénateur Goldstein :** D'après ce que je comprends, le relèvement du plafond pour les prêts hypothécaires ne va pas à l'encontre de l'intérêt des consommateurs, bien au contraire. Au Canada, le coût du logement est tel que la plupart des gens n'ont pas les moyens de donner une mise de fonds de 25 p. 100, et ramener la mise de fonds de 25 p. 100 à 20 p. 100, comme il est proposé dans le projet de loi, me semble être une mesure dans l'intérêt des consommateurs. Vous semblez dire le contraire.

**M. St-Amant :** Nous sommes conscients de cet argument. Il n'est certainement pas sans mérite, mais il reste que les groupes consommateurs qui font du counselling budgétaire traitent avec des gens qui sont déjà endettés bien au-delà de leurs moyens. Nous nous inquiétons que l'effet sur le marché ne soit pas celui que nous souhaiterions, mais qu'il soit défavorable pour bon nombre de consommateurs. Nous nous sommes aussi rendu compte que, si le plafond a été relevé, c'est parce qu'il y aurait un avantage pour les banques à ce que les hypothèques s'étendent sur de plus longues périodes, ce qui leur permettrait de se conformer aux normes de fonds propres de Bâle II. Il ne faut pas l'oublier.

Nous aurions voulu que tous les aspects de la question soient examinés de près en collaboration avec toutes les parties intéressées afin d'être sûrs d'atteindre les objectifs visés. Notre inquiétude est que la mesure pourrait en fait conduire à un accroissement du nombre de faillites chez les consommateurs. Nous espérons que ce ne sera pas le cas, mais le risque est là. Comme mon collègue l'a dit tout à l'heure, quand nous voyons ce qui se passe sur le marché des prêts à risque aux États-Unis, nous croyons qu'il y a lieu de s'inquiéter.

**Le sénateur Ringuette :** Ma première question concerne le fait de passer de 75 p. 100 à 80 p. 100. Pour le Canadien moyen, l'achat d'un logement est son plus important placement; c'est aussi sa dette la plus importante. Nous devons certainement nous pencher sur l'incidence réelle de cette disposition.

Aucun de vous n'a parlé des prêts hypothécaires inversés. J'aimerais vous entendre là-dessus.

**M. St-Amant :** Disons que nous ne sommes pas sûrs de les aimer, c'est le moins qu'on puisse dire. D'après ce que j'en sais, le marché des prêts hypothécaires inversés n'est pas très important au Québec. Je ne suis pas vraiment en mesure de me prononcer de façon cohérente en me fondant sur l'expérience réelle. Malheureusement, mon expérience se limite au Québec, mais mes collègues pourront peut-être ajouter quelque chose.

**M. Lawford :** Le comité ne pourra pas en profiter, mais notre groupe, non pas la Canadian Consumer Initiative, mais le Centre pour la défense de l'intérêt public, doit entreprendre une étude sur l'ensemble du marché des prêts à risque pour le Bureau de la consommation. Nous y incluons une section sur les prêts hypothécaires inversés, mais le rapport ne sera pas prêt à temps pour votre étude. Nous avons déjà fait un rapport, il y a de cela

evidence of it. It was not a good thing in our opinion. I can try to find that report and give it to the committee but it is quite dated. We are not in a position to answer that question at this time.

**Senator Ringuette:** Is there anything in this legislation pertaining to reverse mortgages in the banking system?

**Mr. St-Amant:** No.

**Senator Ringuette:** Yet it is a growing threat.

**Mr. Lawford:** Yes.

**Senator Harb:** Thank you for your presentation. My colleagues both asked one of the questions I wanted to ask about the 75 per cent to 80 per cent to be able to insure on the 80 per cent rather than on the 75 per cent. If we do not go ahead with that change does it mean that consumers will not go and get a second mortgage or in some cases a third mortgage? In essence, you are defeating your own argument by saying you do not want to allow them to have a first mortgage up to 80 per cent but I do not mind if they go ahead and get a second and a third mortgage.

I was a bit intrigued with the cynicism that you hold, Mr. Conacher, toward the banks. Without going into too much detail, I was intrigued by your statement that the market share control of the big banks in most parts of the country is higher than in most industrialized countries.

Have you done any studies to that effect? Could you provide us with some information on that statement?

**Mr. Conacher:** This has been well documented. It was documented by the MacKay task force, looking at the top three banks' concentration, compared to other OECD countries.

What has not been done is a study looking at local monopolies based on convenience and access and what consumers view as actual real choices for themselves. In 1998, the Competition Bureau performed a very good study of the bank mergers, which was based quite closely on the reality of consumer experience. It looked at this issue to some degree, but not across the entire market because the Competition Bureau was examining specific bank merger proposals.

That is why we are calling for a realistic study. The banking people claim that an option like PC banking is competition, but PC banking is CIBC banking. The banks say that options like ING are competition, but you have to have a bank account with one of the banks to bank with ING. They say that options like white label machines and generic bank machines are competition. They are in competition for location, but they are just facilitators

presque 15 ans, je crois, sur l'importance éventuelle de ce marché. Nous avons conclu qu'il pourrait prendre de l'ampleur et que cela ne serait pas quelque chose de bien. Je peux essayer de retrouver le rapport pour le remettre au comité, mais il est déjà pas mal périmé. Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question à ce moment-ci.

**Le sénateur Ringuette :** Y a-t-il quelque chose dans le projet de loi au sujet des prêts hypothécaires inversés et du régime bancaire?

**M. St-Amant :** Non.

**Le sénateur Ringuette :** Il s'agit pourtant d'une menace croissante.

**M. Lawford :** Oui.

**Le sénateur Harb :** Merci de votre exposé. Mes deux collègues ont chacun posé une des questions que je voulais moi-même poser au sujet des 75 p. 100 qui passeraient à 80 p. 100, si bien qu'on pourrait assurer son prêt jusqu'à concurrence de 80 p. 100 plutôt que 75 p. 100. Si nous n'adoptons pas ce changement, pensez-vous que les consommateurs n'iront pas prendre une deuxième hypothèque, voire une troisième hypothèque dans certains cas? Vous semblez finalement vous contredire ici en disant que vous ne voulez pas qu'ils puissent obtenir une première hypothèque pouvant aller jusqu'à 80 p. 100, mais que vous ne voyez pas d'inconvénients à ce qu'ils prennent une deuxième et une troisième hypothèques.

Monsieur Conacher, votre cynisme à l'endroit des banques me laisse un peu perplexe. Sans vouloir entrer dans les détails, j'ai été intrigué de vous entendre dire que la part de marché que détiennent les grandes banques dans la plupart des régions du pays est plus élevée que dans la plupart des pays industrialisés.

Avez-vous fait des études qui vous ont amené à cette conclusion? Pourriez-vous nous donner des informations à l'appui de cette affirmation?

**M. Conacher :** C'est quelque chose qui est bien documenté, et qui a notamment été documenté par le groupe de travail MacKay qui s'est penché sur la concentration au niveau des trois grandes banques, comparativement aux autres pays de l'OCDE.

Ce qui n'a pas été fait, c'est une étude sur les monopoles locaux qui existent en raison de la commodité de l'accessibilité ainsi que de ce que les consommateurs considèrent comme étant de véritables choix pour eux. En 1998, le Bureau de la concurrence a réalisé une excellente étude sur les fusions bancaires, qui s'articulait surtout autour des conséquences pour les consommateurs. Le Bureau de la concurrence s'est aussi penché sur ce marché, mais il n'a pas examiné l'ensemble du marché parce qu'il se penchait sur certaines propositions de fusions bancaires en particulier.

C'est pourquoi nous réclamons une étude réaliste. Les représentants du secteur bancaire soutiennent que les services offerts par le Groupe PC constituent de la concurrence, mais ces services sont en fait des services de la CIBC. Les banques disent que les services offerts par des institutions comme ING constituent de la concurrence, mais il faut avoir un compte de banque avec une des banques pour pouvoir profiter des services



to established bank accounts. These “competitors” in many cases are really partners. That is why we need a serious look at the competition in the marketplace, looking at it locally and across the major products and services across the country.

**Senator Harb:** My final question deals with your comment that Canadian banks lack key accountability to quorum. Are you aware that banks are owned by shareholders and have meetings on a regular basis? Are you aware that unions, pension funds and teachers’ funds also own banks, and that, on an annual basis, these people have meetings and an opportunity not only to vote but also show up for these meetings?

In addition, banks are federally regulated. Any parliamentary mechanism that is responsible for this file could, from time to time, look at issues dealing with banks. We also have a federal agency that oversees banks.

**Mr. Conacher:** I am aware of all of that.

**Senator Harb:** And you do not think that is enough?

**Mr. Conacher:** No, we could have a long discussion about the actual effective state of shareholder democracy in Canada, but I will not get into that.

If you look at any category, we are 20 to 30 years behind the U.S. in terms of effective bank accountability.

**Senator Massicotte:** Regulations are important and government supervision is important, but the most important measure of ensuring fairness to all parties in equity is competition. I am a firm believer that when you have good competition you can let the government get out of the way.

Let us talk about that in Canada. You obviously have an idea that competition is not adequate and many Canadians share that view with you. This act amends, in a couple of places, the definition of “near banks” and also increases the capital requirements which must be widely held. Do those two amendments increase competition? Does that ease the entry of non-Canadian financial players in Canada and is it adequate? If it is not adequate, what would you propose to ensure there is real competition in Canada to remedy many of the ills to which you refer?

**Mr. Conacher:** I do not think that almost anything you could do will increase effective competition because I very much believe — and the Competition Bureau’s most in-depth

bancaires d’ING. Elles soutiennent que les services offerts par les guichets sans nom ou génériques constituent de la concurrence. Il y a effectivement concurrence au niveau des emplacements, mais ces guichets ne font que faciliter l’accès à des comptes de banque établis. Ces soi-disant concurrents sont dans bien des cas des partenaires. C’est pourquoi il faudrait faire une étude sérieuse de la concurrence sur le marché, tant à l’échelle locale qu’entre les principaux produits et services offerts dans les différentes régions du Canada.

**Le sénateur Harb :** Ma dernière question concerne votre affirmation selon laquelle les banques canadiennes ne tiennent pas suffisamment compte du principe du quorum pour ce qui est de la reddition de comptes. Ne savez-vous pas que les banques sont la propriété de leurs actionnaires et qu’elles tiennent régulièrement des assemblées? Ne savez-vous pas que les syndicats, les caisses de retraite et les caisses de retraite des enseignants sont aussi des actionnaires des banques et que, chaque année, ces gens ont des assemblées et ont la possibilité, non pas seulement de voter, mais aussi de participer à ces assemblées?

En outre, les banques sont sous réglementation fédérale. Tout organe parlementaire qui a une certaine responsabilité en la matière pourrait, de temps en temps, se pencher sur les questions qui se posent pour ceux qui ont à traiter avec les banques. Nous avons également un organisme fédéral chargé de surveiller les banques.

**M. Conacher :** Je sais tout cela.

**Le sénateur Harb :** Ne pensez-vous pas que cela suffit?

**M. Conacher :** Non. Nous pourrions avoir une longue discussion sur l’état effectif de la démocratie chez les actionnaires au Canada, mais je ne vais pas m’engager dans ce débat-là.

Dans quelque catégorie que ce soit, nous avons de 20 à 30 ans de retard par rapport aux États-Unis en ce qui concerne la responsabilité effective des banques.

**Le sénateur Massicotte :** La réglementation est importante et la surveillance étatique aussi, mais la mesure la plus importante pour assurer que toutes les parties en cause sont traitées équitablement, c’est la concurrence. Je crois fermement que, quand on a une saine concurrence, le gouvernement n’a pas à intervenir.

Parlons de la concurrence qui existe au Canada. De toute évidence, vous pensez qu’elle n’est pas suffisante, et beaucoup de Canadiens partagent votre avis. Le projet de loi modifie, à deux endroits, la définition des « quasi-banques » et il accroît aussi les normes de fonds propres qui doivent être largement répartis. Ces deux amendements augmentent-ils la concurrence? Font-ils en sorte de faciliter l’arrivée au Canada d’acteurs financiers non canadiens et sont-ils appropriés? S’ils ne le sont pas, que proposeriez-vous pour faire en sorte que nous ayons une véritable concurrence au Canada afin de remédier aux nombreux maux dont vous avez parlé?

**M. Conacher :** Je ne crois pas qu’il y ait quoi que ce soit que vous puissiez faire qui permettra d’augmenter la concurrence effective, car je suis persuadé — et l’étude en profondeur que le

study of the mergers in 1998 showed it — that Canadians want full-service banking at a branch that is convenient and close to home, work or school.

No one will set up those branches because the banks have all the best locations already and the costs of building that infrastructure are enormous. No foreign bank has done it. The only one that has branches is HSBC and they bought them from a bank that failed out west.

The credit unions were given the opportunity through Bill C-8 to come together to form a regional credit union possibly, a cooperative bank. We will see whether they do it, but 10 of them did not come together and could have, under Bill C-8; that was six years ago.

The changes that have been made for foreign banks have largely been a mistake. Foreign banks are only allowed to take deposits of \$150,000 or more. ING came in and set up a virtual bank. Both of those moves allow foreign banks to poach tonnes of reserve capital, essentially deposits, from the big banks and this puts pressure on the big banks who are trying to maintain a full-service branch infrastructure across the country, services which Canadians want.

This is probably linked to the increase in fees that we have seen across the board. Banks try to maintain this branch network, but the foreign banks, with the \$150,000 deposit rule and ING, come in with no infrastructure and therefore are able to offer better interest rates while obviously piggy-backing off the banks. They can get the cream of the crop.

Largely the moves that have been done to date have hurt the average Canadian bank customer, in terms of Canadian banks trying to adjust to that loss of the cream of the crop, and anything else that could be done will not effectively increase the competition. I am sorry; I believe that is the reality.

**Senator Massicotte:** Many people would share your opinion that the cost of brick and mortar for a competitor to be set up in Canada is very difficult and that impedes competition.

**Mr. Conacher:** No one has done it.

**Senator Massicotte:** You must admit also that the intention of the last amendments was to increase competition. It looks like in the last couple of years we are seeing a significant increase, but there is a point, relative to what they hoped would be created, to level the competition.

**Mr. Conacher:** Yes.

Bureau de la concurrence a faite des fusions bancaires en 1998 l'a bien montré — que les Canadiens tiennent à avoir accès à une gamme complète de services bancaires à une succursale qui est facilement accessible et qui se trouve à proximité de leur lieu de résidence, de leur travail ou de leur école.

Personne ne voudra créer de ces succursales puisque les banques ont déjà la mainmise sur les meilleurs emplacements et que les dépenses d'infrastructure que cela entraînerait sont énormes. Aucune banque étrangère ne l'a fait. La seule qui ait des succursales est la HSBC, et elle a racheté ces succursales à une banque de l'ouest qui n'était plus viable.

Aux termes du projet de loi C-8, les caisses de crédit peuvent dorénavant se mettre ensemble pour former une caisse de crédit régionale, une banque coopérative. Reste à voir si elles le feront, mais 10 d'entre elles auraient pu se mettre ensemble il y a six ans de cela, en vertu du projet de loi C-8, et elles ne l'ont pas fait.

Les modifications qui ont été apportées relativement aux banques étrangères sont pour la plupart malavisées. Les banques étrangères ne sont autorisées à accepter que des dépôts de 150 000 \$ ou plus. ING est arrivé sur la scène et a mis sur pied une banque virtuelle. Ainsi, les banques étrangères arrivent à intercepter des tonnes de capitaux de réserve, essentiellement des dépôts, qui seraient allés aux grandes banques, ce qui rend la tâche encore plus difficile à ces grandes banques qui s'efforcent de maintenir un réseau de succursales offrant une gamme complète de services dans tout le pays, services que veulent les Canadiens.

C'est ce qui explique sans doute en partie l'augmentation généralisée des frais bancaires. Les banques s'efforcent de maintenir ce réseau de succursales, mais les banques étrangères, étant donné la règle concernant les dépôts de 150 000 \$ et la présence de ING, font leur entrée chez nous sans aucune infrastructure et elles sont donc en mesure d'offrir de meilleurs taux d'intérêt tout en profitant bien sûr de l'existence des banques. Elles prennent la crème de la crème.

Les mesures qui ont été prises jusqu'à maintenant ont été pour la plupart dommageables au consommateur moyen de services bancaires canadiens, en ce sens que les banques canadiennes tentent de s'adapter à cet écrémage, et il n'y a rien d'autre qu'on puisse faire qui pourra effectivement accroître la concurrence. Je suis désolé, mais c'est la réalité d'après moi.

**Le sénateur Massicotte :** Bien des gens sont d'accord avec vous pour dire qu'il serait très difficile pour un concurrent qui voudrait s'établir au Canada d'assumer les dépenses d'infrastructure nécessaires et que cela nuit à la concurrence.

**M. Conacher :** Personne ne l'a encore fait.

**Le sénateur Massicotte :** Vous devez reconnaître tout de même que les derniers amendements avaient été conçus pour accroître la concurrence. Il semble que, depuis deux ou trois ans, il y ait eu un accroissement considérable, mais il arrive un point où, par rapport à ce qu'on espérait voir émerger, la concurrence stagne.

**M. Conacher :** En effet.



**Senator Massicotte:** A few years ago, C.D. Howe said that one way to get around this bricks and mortar solution would be for all banks to share, with reasonable costs, their network of electronic communications. In other words, you should be able to go to any electronic teller and withdraw monies and not only do simple but much more sophisticated transactions. Obviously, the banks are against that and you would break some barriers of significance. I am not as pessimistic as you are with respect to competition, be it Canadian or foreign. I believe it causes all the other banks to behave.

Would it be helpful if we went that far to cause that delivery system?

**Mr. St-Amant:** It would take a lot of will on the Hill to get that done. This is what we are seeing right now with the debate over the ATM fees. Banks have no interest whatsoever in providing access to their customer base to other institutions through whatever network you may be thinking of.

Right now, the convenience fees act as a barrier for a consumer movement. Interestingly, in some other jurisdictions, the kind of shared services that you mention have been implemented. Technically it would be quite possible to do in Canada. Clearly, there is no appetite from the industry to do that.

I would like to return to your first question and to an issue that was raised by Senator Harb. In 1998, I made a map of the network in Canada and a couple of things came out very clearly. In the 2500-odd communities in Canada that had a deposit-taking branch, there were, at most, two branches. In most cases, it was a credit union, caisse populaire or sometimes a bank. In most communities, there was a very high level of concentration.

Looking at the map you can see clusters. For instance, in Eastern Nova Scotia, you would see many RBC branches and Scotiabank branches but practically no CIBC. If you are interested in a CIBC product and you live in Pictou, for example, good luck, you cannot open a CIBC account.

There is a significant amount of concentration at the local and regional level, but, as Mr. Conacher mentioned, it creates obstacles to competition in the market. It would be nice if electronic systems could help, but I do not see that happening in the near future.

**Senator Massicotte:** Many experts in competition would say that there is a lot of competition in investment banking because most companies can go to the United States to choose an investment bank. Foreigners invest heavily in credit card companies. Would you agree that the two significantly potential

**Le sénateur Massicotte :** Il y a quelques années de cela, l'Institut C.D. Howe avait dit que, pour contourner le problème que posent les dépenses d'infrastructure, la solution serait que toutes les banques partagent, à un coût raisonnable, le même réseau de communications électroniques. Autrement dit, le consommateur pourrait se présenter à n'importe quel guichet électronique pour retirer de l'argent, et il pourrait y effectuer non pas seulement des opérations simples, mais des opérations bien plus complexes. De toute évidence, les banques sont contre cette solution qui permettrait d'éliminer des obstacles importants. Je ne suis pas aussi pessimiste que vous en ce qui concerne la concurrence à l'échelle tant nationale qu'internationale. C'est ce qui à mon avis incite toutes les autres banques à bien se comporter.

Serait-il utile que nous allions jusqu'à modifier ainsi le réseau de prestation de services?

**M. St-Amant :** Il faudrait beaucoup de volonté sur la Colline pour que cela se fasse. C'est ce que nous constatons à l'heure actuelle pour ce qui est du débat sur les frais de guichet automatique. Cela n'intéresse aucunement les banques de permettre à d'autres institutions d'avoir accès à leur clientèle, quel que soit le réseau que vous envisagiez de créer.

À l'heure actuelle, les frais de service additionnels empêchent les consommateurs de traiter avec d'autres institutions. Fait intéressant, dans certains pays, on a déjà mis en place le type de réseau de services en commun dont vous parlez. Sur le plan technique, il serait tout à fait possible d'en faire autant au Canada. Manifestement, cela n'intéresse toutefois pas les banques.

J'aimerais revenir à votre première question et à un point qui a été soulevé par le sénateur Harb. En 1998, j'ai dressé une carte du réseau qui existe au Canada, et il y a deux ou trois choses qui en sont ressorties très clairement. Dans les quelque 2 500 localités canadiennes comptant une succursale qui acceptait des dépôts, il y avait tout au plus deux succursales. Le plus souvent, il s'agissait d'une caisse de crédit, d'une caisse populaire et parfois d'une banque. Dans la plupart des localités, le niveau de concentration était très élevé.

La carte montre que les banques ont tendance à se grouper dans certains endroits. Ainsi, dans l'est de la Nouvelle-Écosse, il y a beaucoup de succursales de la Banque Royale et de la Banque de Nouvelle-Écosse, mais il n'y a pratiquement aucune succursale de la CIBC. À Pictou, par exemple, il serait impossible d'ouvrir un compte à la CIBC.

Il y a beaucoup de concentration aux niveaux local et régional, mais comme l'a dit M. Conacher, cela nuit à la concurrence sur le marché. Ce serait bien si les réseaux électroniques pouvaient apporter une solution, mais je ne pense pas que cela puisse se faire dans un avenir rapproché.

**Le sénateur Massicotte :** Bien des experts en matière de concurrence soutiennent que la concurrence est très vive dans le secteur bancaire des placements car la plupart des entreprises peuvent choisir d'aller faire affaire avec une banque d'investissement aux États-Unis. Les étrangers investissent



weaknesses in that competition are small businesses and people who live in non-urban areas? Would you agree that is where the two principal concerns lie?

**Mr. St-Amant:** I would add low-income urban neighbourhoods to the list of regions where banks are absent, but, yes, I agree with your summary.

[Translation]

**Senator Biron:** My question has already been asked, but I wish to return to the same issue concerning those loans at 80 per cent. Obviously, this will mean that borrowers will have less leeway should they encounter difficulties in obtaining a second mortgage.

Another issue is that the 5 per cent decrease will increase credit, a measure which may prove inflationary. Already, as we speak, there is a lot of speculation going on in the real estate market. In the United States, once a loan has been approved, 50 per cent of the interest can be capitalized. The newspapers are saying that currently in the United States, many mortgage lenders are going through a difficult time, but the same danger does not exist in Canada, precisely because our threshold is 25 per cent.

**Mr. St-Amant:** Indeed, the issue of mortgage credit is a complex one. It is important to understand the issue as a whole. As a few of your colleagues, and you yourself, have noted, there is the entire question of second and third mortgages that must also be taken into consideration. If we decide to streamline mortgage credit given by the banks, we would be creating a situation in which a person in difficulty with his main creditor — the bank — may risk losing his house. If ever — and this is not impossible — the Canadian market and some regional markets experienced a significant reduction in real estate value — something that is entirely possible, given that the real estate bubble may eventually collapse — banks may decide to start foreclosing on loans guaranteed at 80 per cent. The financial situation of our banks could eventually become problematic.

For regional banks such as the Banque nationale and the Banque Laurentienne, significant difficulties in the Quebec residential market could have serious repercussions. All this must be taken into consideration before deciding whether an increase to 80 per cent is actually the best solution. Perhaps, ultimately, it is the best decision, but we really have to think about it carefully before concluding that, and we must make sure that everyone's interests are considered.

énormément dans les compagnies de cartes de crédit. Seriez-vous d'accord pour dire que les deux grandes lacunes potentielles de cette concurrence sont les petites entreprises et les particuliers qui ne vivent pas dans des agglomérations urbaines? Seriez-vous d'accord pour dire que ce sont là les deux principales sources d'inquiétude?

**M. St-Amant :** J'ajouterais les quartiers urbains à faible revenu à la liste des endroits dont les banques sont absentes, mais je suis d'accord avec le résumé que vous faites.

[Français]

**Le sénateur Biron :** Ma question a déjà été posée par les sénateurs qui m'ont précédé, mais je voudrais revenir quand même sur la question des prêts garantis de 80 p. 100. Évidemment, cela va laisser moins de marge de manœuvre pour l'emprunteur si jamais il venait à rencontrer des difficultés pour contracter une hypothèque de second rang.

Autre chose, en diminuant de 5 p. 100, cela augmentera le crédit et c'est une mesure qui pourrait être inflationniste. Déjà actuellement, il y a une spéculation dans le domaine immobilier. Aux États-Unis, au moment où le prêt est accordé, 50 p. 100 des intérêts peuvent être capitalisés. On voit dans les journaux qu'actuellement aux États-Unis plusieurs prêteurs immobiliers sont en difficulté, mais on disait qu'il n'y avait pas de danger au Canada justement parce qu'on demandait 25 p. 100.

**M. St-Amant :** Notre appréhension, effectivement, c'est que la question du crédit hypothécaire est complexe. Il est important de l'envisager dans son ensemble. Comme certains de vos collègues et vous-même l'avez noté, il y a toute la question des deuxième et troisième hypothèques, qu'il faut aussi prendre en compte, c'est vrai. Si on simplifie le crédit hypothécaire bancaire, on crée quand même une situation où si une personne est en difficulté avec son créancier principal — la banque —, cette personne perd son domicile. Si jamais — et ce n'est pas impossible, par ailleurs — on se retrouve dans le marché canadien ou dans certains marchés régionaux avec une diminution importante de la valeur des immeubles — ce qui pourrait également se produire, on a eu une bulle immobilière importante mais elle peut éventuellement crever —, et si les banques commencent à devoir reprendre possession de nombreuses résidences parce qu'elles ont consenti des prêts garantis à 80 p. 100, c'est aussi la situation financière de nos banques qui pourrait, à terme, devenir problématique.

Pour des banques régionales, comme la Banque nationale ou la Banque Laurentienne, des difficultés importantes dans le marché résidentiel québécois pourraient avoir des conséquences sérieuses. C'est tout cela qu'il faut prendre en compte avant de décider qu'une augmentation à 80 p. 100 serait la meilleure solution. C'est peut-être la meilleure décision, en bout de course, mais il faut vraiment y réfléchir attentivement avant de conclure que c'est le cas et de prendre en compte les intérêts de tout le monde.

[English]

**Senator Eyton:** Your presentation is very welcome and has many good points that will continue to ring true. However, it struck me that much of it comes from a background where you are looking at banking as it was 10 years ago. The banking world is changing rapidly. For example, credit cards, as we use them today, embossed with a name and virtually no other identification, I think will be gone in five or 10 years.

I think much of the retail banking element will be driven through the Internet. The Internet also has the capacity of providing solid identity, both in terms of a PIN number and photo identification, which is not otherwise available. That means that facility will be available to all Canadians whether in small or large towns and cities. Therefore, the branch network that you have talked about and relied upon in part of your analysis, although it was relevant is less relevant today, and will not be so much a factor 10 years from now.

The banking world, in fact all of our worlds, are changing and some of your comments seem dated to me.

**Mr. St-Amant:** I beg to differ. Banks are finding that the number of their customers who do Internet banking is capping. It is still increasing, but much less quickly than it was five years ago. Banks are actually finding that their consumers, as we have been telling them for the last 10 years, want to bank at branches. Interestingly, TD Canada Trust is presently conducting a public ad campaign where it is not putting forward its Internet services. They are advertising their hours of service, which are longer than any other financial institution in Canada. Financial institutions are finding that consumers still want to go into the branches; that is a documented fact.

If you look, for instance, at the latest annual reports from the various banks, you will see the number of decreasing branches is stabilizing. That is one aspect. Second, there are a number of transactions you cannot do on the Internet, starting with obtaining cash.

**Senator Eyton:** You can do it in a minute.

**Mr. St-Amant:** Yes, but you cannot get cash from your own computer. That leads us to a discussion on payments and the lack of a legal framework. I agree with you that banks are going in that direction and we think they should, but we are also convinced that we need a framework for everyone to be protected in an adequate fashion.

As for the possibility of securely identifying people over the Internet, if you find a way of accomplishing that in a truly secure fashion, more secure than PIN numbers — which are absolutely not secure — patent it and you will become a billionaire.

**Senator Eyton:** I have seen it work.

[Traduction]

**Le sénateur Eyton :** J'ai beaucoup aimé votre exposé, et j'y ai relevé beaucoup de points qui continueront à être valables. Mais j'ai été frappé de constater à quel point vos remarques se fondent sur ce qu'était la réalité bancaire il y a 10 ans. Le secteur bancaire évolue rapidement. Par exemple, les cartes de crédit que nous avons aujourd'hui, où figure le nom du détenteur sans aucune autre forme d'identification ou presque, seront d'après moi chose du passé dans cinq ou dix ans.

Les opérations bancaires au détail se feront pour la plupart sur Internet. Internet permet également de bien vérifier l'identité, grâce à un NIP et à une photo d'identification, ce qui ne serait pas possible autrement. Le service pourrait donc être offert à tous les Canadiens où qu'ils vivent, dans des petites villes ou dans des grands centres urbains. Ainsi, le réseau de succursales dont vous avez parlé et sur lequel vous avez fondé en partie votre analyse était peut-être pertinent autrefois mais il l'est moins aujourd'hui et il ne le sera plus guère dans 10 ans.

La réalité bancaire, dans tous les pays du monde, est en train de changer, et certaines de vos remarques me semblent périmées.

**M. St-Amant :** Je ne suis pas d'accord. Les banques constatent que le nombre de clients qui font leurs opérations bancaires sur Internet est en train de plafonner. Il continue à augmenter, mais bien moins rapidement qu'il le faisait il y a cinq ans. Les banques constatent en fait que leurs clients, comme nous le leur disons depuis 10 ans, veulent se rendre dans leur succursale pour effectuer leurs opérations bancaires. Fait intéressant, la TD Canada Trust a entrepris une vaste campagne publicitaire qui ne mise aucunement sur les services par Internet. Elle annonce ses heures de service qui sont plus longues que celles de n'importe quelle autre institution financière canadienne. Les institutions financières se rendent compte que leurs consommateurs préfèrent continuer à se rendre dans leur succursale; c'est un fait bien documenté.

Vous n'avez qu'à consulter les derniers rapports annuels des diverses banques pour constater que le nombre de succursales a cessé de diminuer. C'est là un aspect. Deuxièmement, il y a un certain nombre d'opérations qu'on ne peut pas faire sur Internet, ne serait-ce qu'obtenir de l'argent liquide.

**Le sénateur Eyton :** On peut le faire en une minute.

**M. St-Amant :** Oui, mais on ne peut pas obtenir d'argent liquide sur l'ordinateur. Cela nous amène à parler des paiements et de l'absence de cadre juridique. Je suis d'accord avec vous pour dire que les banques s'engagent dans cette voie et nous voyons cela d'un bon œil, mais nous sommes persuadés par ailleurs qu'il nous faut un cadre pour que le tout le monde soit bien protégé.

Pour ce qui est de la possibilité de vérifier l'identité des gens de manière sécuritaire sur Internet, si vous trouvez un moyen de faire cela de façon vraiment sécuritaire, en ayant des NIP plus sécuritaires — ils ne le sont pas du tout à l'heure actuelle —, obtenez un brevet et vous deviendrez milliardaire.

**Le sénateur Eyton :** Je l'ai vu.

**The Chairman:** This is an interesting discussion, and obviously we will be hearing from the bankers to respond to all of your questions.

I want to thank you very much because you have raised many questions that subsequent witnesses we hope will address, and if not, we will ask them questions.

I want to deal with two things very briefly. Our original study, if you will recall, was on consumers. Mr. St-Amant, you were helpful in that discussion. I do not recall, but I think Mr. Conacher participated as well.

**Mr. Conacher:** No, I did not have the one-eighth of my time on that occasion.

**The Chairman:** In any event, your previous evidence was very helpful, and that was an important benchmark study for us. This is a continuation. We are not leaving the consumer protection element alone. It is of continuing interest to us, as you can see.

As a result of your testimony and others, many of the changes we recommended in our study have been implemented in this bank revision, including moving more quickly on electronic imaging to improve efficiency, availability and cost to consumers.

I want you to respond very quickly to two items. First, unilateral changes in bank service charges are not fair. Give us a short answer about how we can have that addressed appropriately. Your recommendation was a notice provision. That is not unlike when there is a change in a regulation in a fixed economy. In effect, there is at least public notice of a change, justification of the change and, therefore, it becomes implemented and so on.

Is that what you are suggesting to us? Should we suggest to the banks that before they implement a unilateral change in a customer's account in terms of increasing service cost, there be a prior notice period? Is that your recommendation?

**Mr. St-Amant:** It would certainly help. At least people would be informed and have more time to shop around; however, the real problem is not merely a banking problem. If a consumer signs an agreement with a bank or a cell phone provider, et cetera, the agreement states that the consumer is bound by the terms of the agreement. The provider can change the terms at its leisure.

**The Chairman:** It is not a contract.

**Mr. St-Amant:** The whole principle is annoying. We are supposed to have a contract here.

**Le président :** La discussion est intéressante et, de toute évidence, les banquiers réagissent à toutes vos questions.

Je tiens à vous remercier sincèrement d'avoir posé de si nombreuses questions auxquelles les témoins qui comparaitront devant nous répondront, nous l'espérons, sinon nous les leur poserons.

Il y a deux choses dont j'aimerais parler très brièvement. Notre étude initiale, vous vous en souviendrez, portait sur les consommateurs. Monsieur St-Amant, vous nous avez été très utile pour cette étude. Je n'en suis pas sûr, mais je crois que M. Conacher y avait participé lui aussi.

**M. Conacher :** Non, je n'avais pas le huitième de mon temps à ce moment-là.

**Le président :** Quoi qu'il en soit, le témoignage que vous nous avez donné précédemment a été très utile, et cette étude constitue pour nous une référence importante. Nous la poursuivons ici en fait. Nous ne laissons pas de côté la protection des consommateurs. C'est une question qui continue à nous intéresser, comme vous pouvez le constater.

À la suite de votre témoignage et de celui d'autres personnes, beaucoup des modifications que nous avions recommandées dans notre étude ont été mises en œuvre dans l'actuel projet de réforme bancaire, notamment l'idée de faire progresser plus rapidement l'imagerie électronique afin d'améliorer l'efficacité, l'accessibilité et les coûts pour les consommateurs.

J'aimerais vous entendre très rapidement sur deux points. Premièrement, les changements que les banques apportent de façon unilatérale à leurs frais de service sont injustes. Dites-nous brièvement comment nous pourrions nous attaquer comme il se doit à cette question. Ce que vous avez recommandé, c'est qu'il y ait un préavis. C'est un peu ce qui se fait quand il y a un changement au cadre réglementaire pour un secteur donné. Il y a au moins un préavis qui est donné du changement, on explique aussi les raisons qui justifient le changement, et c'est seulement après que le changement est mis en œuvre.

Est-ce là ce que vous nous recommandez? Devrions-nous recommander aux banques de faire cela avant qu'elles ne décident de façon unilatérale d'apporter un changement au compte d'un client en augmentant les frais de service, nous recommandez-vous qu'il y ait un délai de préavis? Est-ce là votre recommandation?

**M. St-Amant :** C'est sûr que cela aiderait. Au moins, les gens seraient informés et auraient plus de temps pour voir ce que d'autres institutions ont à leur offrir; cependant, le problème qui se pose ne concerne pas que le secteur bancaire. Quand un client conclut une entente avec une banque ou avec un fournisseur de services de téléphone cellulaire, et cetera, l'entente précise que le consommateur est lié par les conditions qui y sont énoncées. Le fournisseur peut modifier ses conditions comme bon lui semble.

**Le président :** Ce n'est pas un contrat.

**M. St-Amant :** C'est vraiment énervant tout cela. Nous sommes censés avoir un contrat.



**The Chairman:** What we are saying is it is not a contract, it is in effect a form of contract but it is not a two-way contract.

My second concern is the ATM charges, on which I would like you to comment because it touches on a raft of questions. In the United States, I use the ATMs quite regularly; it is the one mechanical thing that I can do quickly and efficiently. I notice that the charges overall in the United States are much higher than in Canada whether at a white label machine or a bank machine.

The other House has commented that the ATM costs in Canada are outrageous compared to the cost in the U.S. Can you comment on that?

**Mr. Conacher:** I do not think that is relevant. What is relevant is the costs for our banks to provide those services and their profit margins. The only way that can be determined is through an independent audit and there should be an audit looking back 15 years at all the fees, not just bank machine fees.

**The Chairman:** I raise that in the context of your comment that the United States market has more banks and therefore more competition and therefore the market should be driving down those costs. They do have more banks but it appears that the ATM costs are higher.

**Mr. Conacher:** TD has waived those convenience fees in the U.S. because of competition. The banks all doubled their fees in 2000-01. They were charging the Interac fee of \$1.50 and then added the convenience fee of \$1.00 to \$1.50 and sometimes higher depending on the location. If there is competition then why have not one of the banks cut that fee in the past six years?

As they told *The Globe and Mail* in an article on February 22, if they are forced to cut the fee they will just add a fee elsewhere. Do you want a transparent fee or a non-transparent fee?

**The Chairman:** We read that article with great interest.

**Mr. Conacher:** The only solution is an independent audit. If there are new fees, there should be an audit of whether those fees are justified. Banks are providing essential services. Other companies that provide essential services like heat and hydro have to go before boards when they want to increase their fees. Banks should be required to do the same.

**The Chairman:** We get that point. I will raise your questions to our subsequent witnesses. We hope that they will respond because you have made some serious claims. I will not call them allegations, but you have raised many provocative points,

**Le président :** Nous disons qu'il ne s'agit pas d'un contrat, qu'il s'agit en fait d'une forme de contrat, mais pas d'un contrat qui lie les deux parties.

Le deuxième point qui me préoccupe est celui des frais de guichet automatique. J'aimerais vous entendre là-dessus parce que cela soulève toute une multiplicité de questions. Je me sers très souvent de guichets automatiques aux États-Unis; c'est la seule opération mécanique que je peux mener à bien rapidement et de manière efficiente. Je constate que, dans l'ensemble, les frais aux États-Unis sont bien plus élevés qu'au Canada, qu'il s'agisse de guichet sans nom ou de guichet bancaire automatique.

D'après l'autre Chambre, les frais de guichet automatique sont scandaleux au Canada par rapport aux États-Unis. Qu'en pensez-vous?

**M. Conacher :** Je ne pense pas que cela soit pertinent. Ce qui nous intéresse, c'est ce qu'il en coûte à nos banques pour assurer ces services et ce que nos banques réalisent comme bénéfices. Le seul moyen de répondre à la question serait de faire faire une vérification indépendante qui se pencherait sur tous les frais pour les 15 dernières années, pas seulement sur les frais de guichet automatique.

**Le président :** Si j'en parle, c'est parce que vous avez dit qu'il y a plus de banques aux États-Unis et qu'il y a donc plus de concurrence, ce qui devrait faire baisser les coûts. Il y a effectivement plus de banques aux États-Unis, mais il semble que les frais de guichet automatique y sont plus élevés.

**M. Conacher :** La TD a renoncé à ces frais de service additionnels aux États-Unis à cause de la concurrence. Les banques ont toutes doublé leurs frais en 2000-2001. Elles exigeaient des frais d'Interac de 1,50 \$, puis elles ont ajouté des frais de service additionnels allant de 1 \$ à 1,50 \$ ou même plus dans certains endroits. Et s'il y a de la concurrence, comment se fait-il qu'il n'y a pas une seule banque qui ait réduit ses frais depuis six ans?

Comme elles l'ont dit dans un article du *Globe and Mail* du 22 février, si on les oblige à réduire ces frais, elles ne feront qu'augmenter les frais pour d'autres services. Préférez-vous des frais transparents ou des frais cachés?

**Le président :** Nous avons lu cet article avec beaucoup d'intérêt.

**M. Conacher :** La seule solution, c'est de faire faire une vérification indépendante. S'il y a de nouveaux frais qui sont exigés, il faudrait qu'il y ait une vérification qui montre qu'ils sont justifiés. Les banques assurent des services essentiels. Lorsque d'autres entités qui assurent des services essentiels, comme le chauffage et l'électricité, veulent augmenter leurs frais, elles doivent se présenter devant une commission. Les banques devraient être tenues de faire de même.

**Le président :** C'est noté. Je vais poser les questions que vous avez soulevées aux témoins qui vous suivront. Nous espérons qu'ils pourront y répondre parce que vous avez fait des affirmations graves. Je ne dirais pas que ce sont des allégations,

which beg addressing. If they do not respond, we will ask them those questions.

**Senator Angus:** Excuse me; I think Mr. St-Amant wanted to address that last question.

**Mr. St-Amant:** I have a short comment to add.

**The Chairman:** Senator Angus can read your face better than I can.

**Mr. St-Amant:** We worked together 15 years ago at Stikeman Elliot.

**Senator Angus:** Yes, a consumer oriented organization.

**The Chairman:** No commercials, please.

**Mr. St-Amant:** In addition to what Mr. Conacher said, it should be kept in mind that convenience fees actually serve as an anti-competitive device for banks. They essentially force, or invite the customer to use, its own bank network. That is another aspect of the issue that should be kept in mind.

**The Chairman:** Thank you very much. Again, we have indulged ourselves. We have left the next witnesses until next time. If you take your leave, we will ask the new witnesses to appear.

We are here today because in the budget plan of 2006, the Federal government extended the sunset date by six months to April 24. That does not give us very much time, because the other House has been lazy and slow to get us this legislation. I want to say that because I read today in the *National Post* that this chamber is sleeping. We are not sleeping; we are alive, alert and working. The House of Commons is not working quickly and therefore we received this legislation late. We are here to do our work and we want to welcome Mr. Callon and Ms. Murray from the Financial Consumer Agency of Canada and Ms. Dickson from the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada.

**Senator Angus:** You may want to note that Mr. Callon's colleagues were here yesterday and he missed out on a big day.

**Jim Callon, Acting Commissioner, Financial Consumer Agency of Canada:** I have been fully briefed. Thank you.

[Translation]

I would like to thank you and the Senate committee for your invitation to the Financial Consumer Agency of Canada to appear before you today. Given the short length of time we have, and in keeping with the chairman's request, I will keep my opening remarks as brief as possible. This afternoon, I will talk about the agency's mandate and role in the context of Bill C-37. I will be happy to answer any questions you may have afterwards.

mais vous avez soulevé bon nombre de points provocateurs, qui exigent une réponse. Si les autres témoins ne répondent pas, nous allons leur poser directement ces questions.

**Le sénateur Angus :** Excusez-moi, je crois que M. St-Amant voulait réagir à ce dernier point.

**M. St-Amant :** J'aurais une courte remarque à ajouter.

**Le président :** Le sénateur Angus comprend mieux que moi vos expressions faciales.

**M. St-Amant :** Nous avons travaillé ensemble il y a 15 ans chez Stikeman Elliot.

**Le sénateur Angus :** Oui, une organisation axée sur la défense des consommateurs.

**Le président :** Pas de publicité, je vous en prie.

**M. St-Amant :** Outre ce qu'a dit M. Conacher, il ne faut pas oublier que les frais de service additionnels constituent en fait pour les banques un moyen de dissuader la concurrence. Elles obligent ni plus ni moins ou invitent le consommateur à utiliser leur réseau bancaire à elles. C'est là un autre aspect de la question qu'il ne faut pas oublier.

**Le président :** Merci beaucoup. Encore une fois, nous nous sommes laissés aller. Nous avons laissé les témoins suivants pour le prochain créneau horaire. Si vous voulez bien quitter vos places, nous allons demander aux nouveaux témoins de prendre place.

Nous sommes là aujourd'hui parce que, dans son plan budgétaire de 2006, le gouvernement fédéral a prolongé de six mois, jusqu'au 24 avril, le délai de temporisation. Cela ne nous donne pas beaucoup de temps, parce que l'autre Chambre a été trop paresseuse et trop lente pour nous envoyer le projet de loi. Je tiens à dire cela parce que j'ai lu aujourd'hui dans le *National Post* que nous sommeillons ici. Nous ne sommeillons pas; nous sommes bien alertes et nous travaillons. La Chambre des communes ne travaille pas assez vite, et c'est pourquoi nous avons reçu le projet de loi aussi tard. Nous sommes là pour faire notre travail, et nous tenons à souhaiter la bienvenue à M. Callon et à Mme Murray, de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, ainsi qu'à Mme Dixon, du Bureau du surintendant des institutions financières Canada.

**Le sénateur Angus :** Vous voudrez peut-être prendre note du fait que les collègues de M. Callon étaient ici hier et qu'il a raté une journée extraordinaire.

**Jim Callon, commissaire intérimaire, Agence de la consommation en matière financière du Canada :** On m'a fait un rapport complet. Merci.

[Français]

J'aimerais remercier les membres du comité d'avoir invité l'Agence de la consommation en matière financière du Canada à s'adresser à vous aujourd'hui. Vu le peu de temps dont nous disposons et à la demande du président, je serai le plus bref possible. Ce matin je vous parlerai du mandat et du rôle de l'Agence dans le contexte du projet de loi C-37. Ensuite, je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

*[English]*

FCAC's mandate is set out in the Financial Consumer Agency of Canada Act and can be summed up in the following way: to protect and inform Canadians. Allow me to elaborate. FCAC protects Canadians by enforcing the law, by addressing market conduct issues and by seeking improvements in the marketplace in the public interest. We make sure that financial institutions meet their obligations to consumers as specified in the federal financial institutions statutes. When compliance action is required, such action can affect hundreds of thousands of consumers across the country. As a market conduct regulator, our ultimate goal is to encourage competition and choice in the marketplace.

When Parliament established the Financial Consumer Agency of Canada in 2001, it also enhanced the consumer protection framework to deal with individual consumer complaints and issues of redress. The creation of OmbudService was in part a response to Parliament's desire that all federally-regulated financial institutions belong to an independent third party dispute resolution body to deal with unresolved complaints from an individual consumer.

When a consumer contacts us, we provide the tools and information needed to deal with his or her concern. The consumer is encouraged to register his or her complaint with the agency. After receiving the complaint, the agency reviews it from the perspective of compliance. More important, we advise the consumer of his or her complaint redress process to pursue complaints and seek redress.

Through our consumer education mandate, FCAC informs consumers about their rights and responsibilities when dealing with financial institutions. We provide objective and timely information to help Canadians understand the system, and encourage them to shop around for common financial products and services. We believe that an informed and active consumer encourages competition in the marketplace.

Representatives from FCAC appeared before the committee yesterday and discussed the agency's consumer education mandate. For the sake of keeping my remarks brief, I will not elaborate on this program but I will be happy to answer any questions you might have on the program.

I would like to come back to the very important work of this committee on studying issues in the financial services sector. The committee's report of 2006 contained specific recommendations aimed at improving the protection and information on behalf of financial consumers, many of which were directed specifically at the Financial Consumer Agency of Canada.

*[Traduction]*

Le mandat de l'ACFC, qui est énoncé dans la Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, peut se résumer ainsi : protéger et informer les Canadiens. L'ACFC protège les Canadiens en faisant respecter la loi, en s'attaquant aux problèmes liés aux pratiques de l'industrie et en cherchant à apporter des améliorations sur le marché, dans l'intérêt du public. Nous veillons à ce que les institutions financières s'acquittent de leurs obligations envers les consommateurs, conformément aux lois qui régissent les institutions financières fédérales. Lorsqu'une mesure de conformité doit être prise, elle peut être bénéfique pour des centaines de milliers de consommateurs. En tant qu'organisme de réglementation des pratiques du secteur, notre but essentiel est de favoriser la variété des options pour le consommateur et la concurrence sur le marché.

Lorsque le Parlement a créé l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, il en a profité pour consolider le cadre de protection des consommateurs pour y inclure le règlement des plaintes des consommateurs et les questions de recours. La création de divers services de médiation répondait — en partie — au souhait du Parlement que toutes les institutions financières sous réglementation fédérale adhèrent à un organisme indépendant de règlement des différends auquel seraient renvoyées les plaintes non réglées des consommateurs.

Lorsque les consommateurs s'adressent à nous, nous leur donnons les outils et l'information dont ils ont besoin pour régler la question qui les préoccupe. Et les consommateurs qui communiquent avec l'agence à propos d'une plainte contre une institution financière sont encouragés à enregistrer leur plainte auprès de l'agence. Nous l'examinerons du point de vue de la conformité. Et surtout, nous les informons du processus de traitement des plaintes de leur institution, pour que leur plainte puisse être réglée.

Aux termes de son mandat pour l'éducation des consommateurs, l'ACFC informe les consommateurs au sujet de leurs droits et responsabilités lorsqu'ils font affaire avec les institutions financières. Nous fournissons aux Canadiens des renseignements objectifs en temps opportun pour les aider à comprendre les produits et les services financiers communs et à magasiner pour se les procurer. Selon nous, des consommateurs informés et actifs contribuent à la concurrence dans le marché canadien.

Des représentants de l'ACFC se sont présentés devant vous hier et ils vous ont parlé du programme d'éducation des consommateurs de l'agence. Par conséquent, pour rester bref, je ne m'étendrai pas plus longtemps sur la question, mais je me ferai un plaisir de répondre à vos questions concernant notre programme.

J'aimerais toutefois revenir sur le travail très important que le comité a accompli quant aux questions de consommation au sein du secteur des services financiers. Votre rapport de 2006 contient des recommandations très précises visant à améliorer la protection et l'information des consommateurs de produits et de services financiers, dont bon nombre s'adressent précisément à l'ACFC.



I am pleased to report that through the Financial Consumer Agency of Canada's ongoing activities and the new initiatives outlined in our 2007-09 business plan, we are well positioned to address the committee's recommendations that fall within the scope of FCAC's mandate. Moreover, as announced earlier this week by the Minister of Finance, FCAC will assume a leadership role in developing and facilitating financial literacy efforts across the country, and the work of this committee will certainly be of great assistance to the Financial Consumer Agency of Canada in that regard. The support and interest that the committee has shown in consumer education and the work that it has done in the area of consumer issues in the financial services sector will be of value to FCAC as we move forward.

As a final point, I would like to say a few words about the Financial Consumer Agency of Canada's role as it relates to Bill C-37. It will fall to the agency to monitor and to enforce, under its compliance mandate, all of the consumer-related changes being proposed to the current legislative and regulatory framework. Mr. Chairman, I would point out that in keeping with the agency's broad consumer education mandate, FCAC will continue to be proactive in informing consumers of any new or modified rights and obligations stemming from the changes proposed to the legislative framework and the broader legislative review.

[Translation]

In closing, I would like to thank you for the opportunity to appear before the committee and I look forward to answering any questions you may have.

[English]

**Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI):** Thank you and good morning, Mr. Chairman and members of the committee.

[Translation]

First and foremost, I wish to thank the committee for inviting the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada to share its comments during consideration of Bill C-37.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI) is the prudential regulator of federal financial institutions. "Prudential" means we are concerned with the safety and soundness of financial institutions, which contributes to the overall stability of the financial system. Our mandate does not extend to market conduct or consumer-related issues, which are the responsibility of other organizations both at the federal and provincial levels.

[English]

In short, OSFI supervises federal financial institutions to determine whether they are in sound financial condition and complying with legislation. We are required to promptly advise

Je suis heureux de vous laisser savoir que, grâce aux activités permanentes de l'agence — et grâce aux nouvelles initiatives inscrites dans son plan d'activités 2007-2009 — nous sommes bien placés pour donner suite aux recommandations du comité qui relèvent de notre mandat. De plus, comme l'a annoncé le ministre des Finances plus tôt cette semaine, l'ACFC jouera un rôle d'importance dans l'appui des efforts en vue d'accroître les connaissances financières des consommateurs partout au pays. Le travail effectué par votre comité nous sera grandement utile à cet égard. L'appui et l'intérêt que vous avez manifestés à l'égard de l'éducation des consommateurs et vos travaux sur les questions de consommation dans le secteur des services financiers contribueront à notre travail à mesure que nous progresserons.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots au sujet du rôle de l'ACFC dans le cadre du projet de loi C-37. Il incombera à l'agence d'exécuter — dans le cadre de son mandat en matière de conformité — tous les changements qu'il est proposé d'apporter au cadre législatif et réglementaire en vigueur. Monsieur le président, j'aimerais souligner que — dans le cadre de son mandat général concernant l'éducation des consommateurs — l'ACFC conservera une approche proactive pour tenir les consommateurs au courant des obligations et des droits nouveaux ou modifiés qui découleront des changements apportés au cadre législatif et de la revue législative dans son ensemble.

[Français]

En conclusion, permettez-moi de vous remercier de nous avoir donné l'occasion de prendre la parole devant le comité. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Julie Dickson, surintendante intérimaire des institutions financières, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada (BSIF) :** Merci et bonjour, monsieur le président et membres du comité.

[Français]

J'aimerais tout d'abord remercier le comité d'avoir invité le Bureau du surintendant des institutions financières Canada à se présenter ici aujourd'hui pour contribuer à l'examen du projet de loi C-37.

Le Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) est l'organisme de réglementation prudentiel des institutions financières fédérales. Le terme « prudentiel » signifie que nous nous préoccupons de la sûreté et de la viabilité des institutions financières, contribuant ainsi à la stabilité globale du système financier. Notre mandat ne s'étend pas aux comportements sur le marché ou aux questions touchant les consommateurs, qui relèvent d'autres organismes fédéraux ou provinciaux.

[Traduction]

Bref, le BSIF surveille les institutions financières fédérales pour s'assurer qu'elles sont en bonne santé financière et qu'elles se conforment aux lois qui les régissent. Nous sommes tenus d'aviser

institutions when there are material deficiencies affecting safety and soundness, and to take, or require management and boards to take necessary corrective measures in an expeditious fashion. OSFI also promotes the adoption of policies and procedures to control and manage risk with financial institutions and monitors and evaluates system-wide or sectoral issues that might negatively impact institutions.

Regular legislative reviews provide an opportunity to ensure that Canadian legislation promotes an efficient, competitive and safe financial services sector. In any legislative review, OSFI is interested in the following: first, whether proposed legislative changes increase risk to financial institutions, thus creating major prudential concerns; second, whether the legislation is clear, because we administer compliance with most provisions of the act; third, whether OSFI has the authority it needs to act when necessary — that is, whether the prudential tool kit needs to be enhanced; and fourth, whether regulatory burden can be eliminated in cases where it is clear that legislative requirements that might have been necessary at one time are no longer necessary from a prudential perspective.

In our judgment, Bill C-37 does not increase risk to the financial institutions that we regulate. Further, Canada already has a framework with prudential tools that are consistent with international norms for strong regulatory regimes, thanks to changes introduced in previous legislative reviews. As a result, OSFI did not seek significant new prudential measures as part of this review.

There are however, several elements in Bill C-37 that would help us to be more effective because they would bring clarity to certain areas of the various acts that we administer and would eliminate some legislative requirements that are no longer considered useful, thus cutting red tape and regulatory burden.

#### *[Translation]*

A strong and efficient regulatory framework, one in which Canadians and those outside Canada can have a high degree of confidence, is critical to Canada's economic performance. In the opinion of OSFI, passage of Bill C-37 would help contribute to that confidence.

#### *[English]*

I would be pleased to answer any questions the committee might have.

**Senator Angus:** I would like to address my question to Mr. Callon. We were quite impressed with your literature from you various appearances before the committee. The chairman has

sans délai les institutions financières de toute lacune importante qui nuit à la sûreté et à la stabilité, et de prendre ou de forcer la direction ou les conseils d'administration à prendre des mesures pour corriger la situation sans tarder. Nous appuyons aussi l'adoption de politiques et de procédures conçues pour faciliter le contrôle et la gestion des risques, et surveillons et évaluons les enjeux systémiques et sectoriels susceptibles de nuire aux institutions financières.

Les examens législatifs menés à intervalles réguliers permettent de veiller à ce que les lois canadiennes demeurent propices à l'efficacité, à la concurrence et à la sûreté du secteur des services financiers. Dans le cadre de tout examen législatif, le BSIF cherche à savoir : premièrement, si les modifications législatives proposées pourraient accroître les risques que courent les institutions financières, entraînant d'importantes préoccupations d'ordre prudentiel; deuxièmement, si la loi est claire (parce que nous devons assurer l'application de la plupart des dispositions de la législation); troisièmement, si le BSIF est investi des pouvoirs dont il a besoin pour intervenir lorsque la situation l'exige (p. ex., y aurait-il lieu d'améliorer la trousse de surveillance prudentielle); et, quatrièmement, si le fardeau de la réglementation peut être éliminé lorsqu'il est clair que les exigences législatives qui pouvaient être nécessaires à un moment donné ne le sont plus d'un point de vue prudentiel.

Selon nous, le projet de loi C-37 n'accroît pas les risques que courent les institutions financières que nous réglementons. D'ailleurs, le Canada dispose déjà, grâce aux modifications apportées à la suite d'examens législatifs antérieurs, d'outils de surveillance prudentielle conformes aux normes internationales établies dans le but d'assurer la solidité des régimes de réglementation. Ainsi, le BSIF n'a pas cherché à faire adopter de nouvelles mesures de surveillance prudentielle importantes dans le cadre du présent examen.

Toutefois, plusieurs éléments du projet de loi C-37 nous aideraient à être plus efficaces parce qu'ils permettraient de clarifier certains aspects des diverses lois dont nous assurons l'application et élimineraient certaines exigences législatives qui n'étaient plus jugées utiles, ce qui réduirait les modalités administratives et le fardeau de la réglementation.

#### *[Français]*

La performance de l'économie canadienne repose sur un cadre de réglementation solide et efficace qui a toute la confiance des Canadiens et des intervenants à l'étranger. Selon le Bureau du surintendant des institutions financières Canada, l'adoption du projet de loi C-37 contribuerait à bâtir cette confiance.

#### *[Traduction]*

Je serais heureuse de répondre aux questions que les membres du comité pourraient avoir.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais poser ma question à M. Callon. Nous avons été favorablement impressionnés par vos publications, lors de vos diverses comparutions devant notre

pointed out an anomaly to me in your document entitled, *Protecting Consumers and Informing Canadians*, in which you identify the FCAC and provide an overview of the agency. At page 3 it states:

Between October 2001 and March 31, 2006, FCAC's commissioner identified 120 violations of the law by financial institutions and made 47 determinations of non-compliance with public commitments and codes of conduct.

In bold print it states:

In 100 per cent of the cases involving violation, financial institutions took corrective measures to ensure future compliance with the consumer provisions.

I believe you were in the room when Mr. Conacher spoke on behalf of the Canadian Community Reinvestment Coalition.

**Mr. Callon:** I caught the last several minutes.

**The Chairman:** We will obtain a copy of the material from the CCRC so that the witness may respond.

**Senator Angus:** Mr. Conacher appears frequently before the committee and we have found that he does a good job of identifying issues of concern to consumers of our financial services products. In his brief, he included a section about the FCAC and if I heard him correctly, the FCAC did a mystery shopper survey in 2003 that involved checking whether more than 1,600 bank branches were complying with the Bank Act in key consumer areas. He lists the banks and indicates that 57.7 per cent were in violation of the legal requirement to post interest rate information for accounts. Second, 49.6 per cent were in violation of the requirement to have a clear publicly available policy with respect to holds on checks. Third, 31.4 per cent were in violation of the requirement to have their public accountability statements publicly available. It went on.

He added that the survey did not include a test about whether or not banks were complying with a requirement to open accounts, et cetera. Incredibly, he concluded that your predecessor did not prosecute or penalize any of the more than 800 branches found to be in violation of the Bank Act.

In the reading of these two items, there seems to be a fair disconnect. Could you comment, please? They are basically saying you are there, you have all the tools yet you are not doing anything. You say you do have the tools and that you are doing your job.

**Mr. Callon:** We are interested in results, not necessarily a legal process of using a hammer on banks. If we can get results based on the powers and legislative authority we have,

comité. Notre président m'a toutefois signalé une anomalie, dans votre document intitulé *Protéger les consommateurs et Informer les Canadiens* où vous brossez un portrait de l'ACFC et de ses fonctions. À la page 3, il est indiqué :

D'octobre 2001 au 31 mars 2006, le commissaire de l'ACFC a identifié 120 violations à la loi, commises par des institutions financières, et 47 cas de non-conformité aux engagements publics et aux codes de conduite.

Il est également indiqué, en caractères gras :

Dans la totalité des cas de violation, les institutions financières ont pris des mesures correctrices pour se conformer, à l'avenir, aux dispositions visant les consommateurs.

Je crois que vous étiez présent quand M. Conacher a témoigné au nom de la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire.

**M. Callon :** J'ai effectivement entendu les dernières minutes de l'intervention.

**Le président :** Je me procurerai un exemplaire de la documentation de la CCRC, pour que le témoin puisse répondre.

**Le sénateur Angus :** M. Conacher comparaît fréquemment devant le comité et nous trouvons qu'il cerne bien les questions qui préoccupent les consommateurs de produits et services financiers. Dans son exposé, il a consacré une partie à l'ACFC et, si j'ai bien compris ce qu'il disait, l'ACFC a effectué une enquête avec clients mystères en 2003, au cours de laquelle elle a vérifié dans plus de 1 600 succursales bancaires si on respectait la Loi sur les banques dans des domaines clés de la protection des consommateurs. Il énumère les banques et indique que 57 p. 100 manquaient à l'obligation que leur fait la loi d'afficher l'information sur les taux d'intérêt pour les comptes; deuxièmement, 49,6 p. 100 des succursales manquaient à l'obligation d'avoir une politique claire et connue du public sur la retenue des fonds déposés par chèque; et, troisièmement, 31,4 p. 100 des succursales manquaient à l'obligation de rendre publiques leurs déclarations annuelles. La liste se poursuivait.

Il a ajouté que l'enquête ne comprenait pas de vérification sur l'obligation d'ouvrir un compte de banque, et cetera. Il conclut en signalant un fait incroyable : votre prédécesseur n'a pas sanctionné les plus de 800 succursales ayant contrevenu à la Loi sur les banques, ni entamé de poursuites contre elles.

Il semble y avoir un écart majeur entre ce que vous dites et ce qu'il dit. Quels sont vos commentaires, s'il vous plaît. D'après eux, vous avez tous les outils voulus mais ne faites rien. D'après vous, vous avez les outils voulus et vous faites ce qu'il convient de faire.

**M. Callon :** Ce qui nous intéresse, c'est d'avoir des résultats — pas nécessairement de frapper fort sur les banques et d'entamer des poursuites judiciaires. Aussi longtemps que nous pouvons



that is what we are after. If we can avoid legal processes and court appeals in order to get the results into the marketplace as quickly as possible, that is what we will pursue.

On occasion, we have publicized when we felt we had no other choice; however, in terms of dealing with the industry, we will use the measures Parliament has given to us. In 2001, Parliament granted us a broad range of powers to use in terms of compliance situations in which we find ourselves.

We can come up with compliance agreements, which we have used in the past. Mr. Conacher is alluding to going through the legal process of finding a violation, imposing a penalty and possibly naming wrongdoers.

A mystery shop is not a legal investigation. If we are going to court, we will use our powers. This is not the mechanism to use in order to substantiate our challenges in terms of violations of the law.

This gives the agency a clear indication of problems that exist in the marketplace. That is how we use mystery shops. We have run two or three mystery shops over the past few years. We sit down with industry as a result of those investigations and say, "Based on this type of evidence, there is a problem out there. We want it fixed, and we want it fixed within a reasonable time frame."

We look at it from an industry-wide perspective so we do not have to each bank and complaint by complaint. We can get faster and clearer results in the marketplace by using the other powers given to us by Parliament.

As the other publications state, we have had to use that method in roughly 120 violations and a couple of publications. That power is a tool we need in our tool kit, without a doubt, but it is not the only tool we have.

**Senator Angus:** In other words, you do not want this committee to be left with the impression that you are not using the tools you have available to correct violations.

**Mr. Callon:** The message I would like to leave is that we are getting results in terms of compliance.

**The Chairman:** Are your enforcement powers strong enough?

**Mr. Callon:** Yes.

**The Chairman:** Are you satisfied with your powers?

**Mr. Callon:** Yes.

obtenir des résultats, grâce aux pouvoirs et à l'autorité législative dont nous disposons, c'est ce que nous souhaitons. Si nous pouvons éviter les poursuites judiciaires et les appels devant les tribunaux, si nous pouvons obtenir des résultats sur le marché aussi rapidement que possible, c'est ce que nous nous efforcerons de faire.

Nous avons à l'occasion rendu des noms publics, quand nous estimons n'avoir pas d'autre choix. Toutefois, dans nos contacts avec le secteur des institutions financières, nous comptons utiliser des mesures dont nous a doté le Parlement. En 2001, le Parlement nous a accordé toute une gamme de pouvoirs pour faire respecter la loi, selon les situations.

Mais nous pouvons rédiger des accords de conformité, ce que nous avons fait par le passé. M. Conacher évoque quant à lui le processus juridique de constatation d'une violation, d'imposition d'une amende et, éventuellement, de publication du nom des contrevenants.

Une enquête avec des clients mystères n'est pas une enquête juridique. Pour aller devant les tribunaux, nous utilisons nos pouvoirs. Une enquête de ce type n'est pas le mécanisme à utiliser pour étayer nos allégations de violation de la loi.

Mais elle donne à l'agence une bonne idée des problèmes qui existent sur le marché. Ces enquêtes avec clients mystères sont conçues à cet effet. Nous avons effectué deux ou trois de ces enquêtes au cours des dernières années. Ensuite, nous nous réunissons avec les institutions financières et nous leur disons qu'il existe ce type de problème, d'après nos constatations. Nous précisons que nous voulons voir les problèmes réglés, et ce, dans un temps raisonnable.

Nous abordons la question du point de vue du secteur dans son ensemble, afin de ne pas devoir nous adresser à chaque banque et de ne pas avoir à traiter la question plainte par plainte. Nous pouvons obtenir des résultats plus rapides et plus clairs sur le marché en utilisant les autres pouvoirs dont nous a doté le Parlement.

Comme l'indiquent les autres publications, c'est une méthode à laquelle nous avons dû avoir recours dans environ 120 cas de violation et pour une ou deux publications. C'est un outil dont nous avons besoin dans notre attirail, indubitablement, mais ce n'est pas le seul dont nous disposons.

**Le sénateur Angus :** En d'autres termes, vous ne voudriez pas que le comité reste sur l'impression que vous n'utilisez pas les outils à votre disposition pour corriger les violations.

**M. Callon :** Le message que je voudrais faire entendre est que nous obtenons des résultats, en ce qui concerne le respect de la loi.

**Le président :** Vos pouvoirs pour faire respecter la loi sont-ils suffisants?

**M. Callon :** Oui.

**Le président :** Êtes-vous satisfaits des pouvoirs dont vous disposez?

**M. Callon :** Oui.

**Senator Angus:** We were speaking to your colleagues yesterday about payday loans. This subject is very much on our minds. Do you have any suggestions?

Your colleagues took the position that it is not within their jurisdiction or part of their mandate, but it certainly affects consumers greatly. We find it to be an area that financial institutions, which are included in your mandate, have abandoned. This industry grew like top seed because there was a void.

I address this, Ms. Dickson, to OSFI and to all of you, if you have any input to provide. We are concerned about it, and we want to do the right thing.

**Mr. Callon:** There is no question that we feel the Senate's concerns are strong in this area.

Like my colleagues, we respect our mandate that we are a regulator; we enforce the laws, but we do not develop policy on behalf of the government. We have an educational role to play. We were one of the organizations in 2001 to advise Parliament of an issue through our annual report. We use our annual report as another tool in our toolbox to advise parliamentarians and policy-makers of issues with which we have concern. We expressed that concern five years ago, and as a result, I think the policy-makers have met with Industry Canada, the provinces, the Department of Finance and Justice Canada to try to find a solution. That is their expertise.

Our expertise is on the educational front and that is where we can help. A while ago, we provided you with one of the first pamphlets that came out dealing with payday loans. This month, we are putting out another tip sheet on our website, making it a bit easier for people to print off and deal with in respect to the major points under the payday loan issue.

**Senator Angus:** The very fact that you put out the tip sheet on payday loans is why I felt it was in order to ask you the question.

Putting the question in a slightly different way, do you receive any complaints in your agency from consumers who feel that they have been victimized in the sense that some consumer people last night were advocating the banning of payday operations?

Do we regulate this industry? Do we leave the status quo, which is open season? Do we do like Quebec and implement some kind of measure that will basically put them out of business?

**Mr. Callon:** Our view is that they serve a market niche. We have tried to fill the gap in terms of marketplace information through our consumer education mandate. When there are gaps and responsible parties are not filling

**Le sénateur Angus :** Nous parlions hier à vos collègues des prêts sur salaire. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup. Avez-vous des suggestions?

Vos collègues estimaient que cela ne relevait pas de leur compétence ni de leur mandat, mais cela touche toutefois beaucoup les consommateurs. C'est un domaine dont les institutions financières, qui sont incluses dans votre mandat, se sont retirées. Ce secteur a surgi pour combler un vide.

Je vais vous poser la question, madame Dickson, ainsi qu'au BSFI et à tous nos témoins. J'aimerais solliciter vos contributions, vu que la question nous préoccupe et que nous voulons faire ce qui s'impose.

**M. Callon :** Nous sommes pleinement conscients des grandes préoccupations du Sénat dans ce domaine.

Comme mes collègues, nous respectons notre mandat : nous sommes une agence de réglementation, nous faisons respecter des lois, mais nous n'élaborons pas de politiques pour le gouvernement. Nous avons un rôle de formation. Nous comptons parmi les organismes qui, en 2001, ont informé le Parlement de l'existence d'un problème. Nous l'avons fait par le biais de notre rapport annuel, qui nous permet d'informer les parlementaires et les décideurs de problèmes qui nous préoccupent — c'est un autre outil dans notre attirail. Nous avons donc exprimé cette préoccupation il y a cinq ans, et cela s'est traduit, je crois, par des entretiens des décideurs avec Industrie Canada, les provinces, le ministère des Finances et celui de la Justice, dans le but de trouver une solution. Cela relève de leur expertise.

Nous sommes, quant à nous, des experts en formation et en sensibilisation et c'est dans ce domaine que nous pouvons nous rendre utiles. Il y a quelque temps, nous vous avons fourni l'une des premières brochures publiées traitant des prêts sur salaire. Ce mois-ci, nous mettons à la disposition du public dans notre site web un autre pense-bête, un peu plus facile à imprimer et à assimiler, portant sur les points principaux de la question des prêts sur salaire.

**Le sénateur Angus :** C'est précisément parce que vous affichez un pense-bête sur les prêts sur salaire que j'estime qu'il était logique de vous poser la question.

Laissez-moi la reformuler : recevez-vous des plaintes de consommateurs qui s'estiment victimes, comme certains représentants des consommateurs, hier soir, qui militaient pour l'abolition des prêteurs sur salaire?

Comment réglementer le secteur? Faut-il laisser les choses comme elles sont, soit une chasse ouverte? Devons-nous faire comme le Québec et adopter une mesure qui, essentiellement, les oblige à fermer boutique?

**M. Callon :** Selon nous, les prêteurs sur salaire remplissent un créneau du marché. Nous nous sommes efforcés de combler les lacunes pour ce qui est de l'information sur le marché, conformément à notre mandat d'éducation du public. Quand il

that gap with information, we will do that for them. That is part of our mandate.

With respect to payday loans, we have always maintained that there needs to be improved market conduct and better disclosure in terms of fees, interest rates and whatever else is loaded onto that product.

This type of regulation of market conduct falls within the purview of the provinces. From the policy-makers' point of view, they had to propose a regime that would allow the market conduct void to be filled. FCAC does not have jurisdiction on the market conduct area for payday loans.

**Senator Angus:** Ms. Dickson, do you have anything to say on this topic in response to my question?

**Ms. Dickson:** No. It is outside of OSFI's mandate, so I have nothing else to add.

**Senator Angus:** Do you have a view on it?

**Ms. Dickson:** No, we do not receive complaints from consumers on that issue.

**Senator Angus:** My colleague, the chairman, and I are looking under every stone because you do have supervisory obligations vis-à-vis the banks. The banks seem to have abandoned the field and created a situation by not being there. I think you could construe that as opening the door to give us your wisdom.

**Ms. Dickson:** We obviously do have supervision over banks, but it is prudential supervision. It is with regards to whether or not their practices are safe and sound. That is why I am not tempted to wander into this field, which I think Mr. Callon has addressed from the regulatory agency's perspective.

**Senator Angus:** I see he has his hand up again.

**Mr. Callon:** Not that I want to attract more questions, but I failed to respond to a couple of points you raised.

With respect to complaints, we received 40,000 inquiries and complaints over this past year. On a weekly basis, we analyze those complaints in terms of what the trends are and if there are any blips in the marketplace to which we should react fairly quickly. This does not show up on our radar screen as a major area of complaint or inquiry. However, because we still had concerns, we did a couple of marketplace surveys to ask more detailed questions with regard to payday loan services. We found that a wide range of users make use of that service. PIAC, the Public Interest Advocacy Centre, a consumer group, also went into the field and found similar results. There is a segment that perhaps is being abused by this type of expensive service, but consumers have a whole range of reasons to use payday loan companies, such as convenience. In some instances, customers do not

existe des lacunes et que les parties responsables ne comblent pas ces lacunes avec des informations, nous le faisons pour elles. Cela fait partie de notre mandat.

En ce qui concerne les prêts sur salaire, nous avons toujours affirmé qu'il faut améliorer les comportements sur le marché, ainsi que la divulgation des frais, des taux d'intérêt et de tous les éléments ajoutés au produit.

La réglementation de cette conduite sur le marché relève des provinces. Les responsables des orientations politiques devaient proposer un régime permettant de remédier à la lacune quant au comportement sur le marché. L'ACFC n'a pas compétence sur cet aspect pour les prêteurs sur salaire.

**Le sénateur Angus :** Madame Dickson, avez-vous un mot à dire sur la question?

**Mme Dickson :** Non. Cela ne relève pas du mandat du BSIF, si bien que je n'ai rien à ajouter.

**Le sénateur Angus :** Avez-vous un point de vue sur la question?

**Mme Dickson :** Non, nous ne recevons pas de plaintes des consommateurs sur la question.

**Le sénateur Angus :** Mon collègue, le président et moi passons tout au peigne fin parce que vous avez une obligation de supervision des banques. Or, les banques semblent avoir abandonné le terrain et engendré une situation, par leur absence. Selon moi, vous pourriez y voir une porte détournée vous habitant à nous faire profiter de vos réflexions.

**Mme Dickson :** Effectivement, nous avons un droit de supervision sur les banques, mais il s'agit de supervision prudentielle. Il s'agit de savoir si leurs pratiques sont sûres. C'est pourquoi je ne suis pas tentée de m'aventurer dans le domaine que vous suggérez, d'autant que M. Callon semble avoir répondu à votre question du point de vue de l'agence de réglementation.

**Le sénateur Angus :** Je vois qu'il lève à nouveau la main.

**M. Callon :** Sans vouloir susciter d'autres questions, il y a un ou deux points que vous avez soulevés et que je n'ai pas repris dans ma réponse.

En ce qui concerne les plaintes, nous avons reçu l'an dernier 40 000 plaintes et demandes de renseignements. Chaque semaine, nous analysons ces plaintes pour repérer les tendances et les soubresauts du marché auxquels nous devrions peut-être réagir rapidement. Les prêteurs sur salaire ne s'inscrivent pas sur notre radar comme source majeure de plaintes ou de demandes de renseignements. Toutefois, vu que la question nous préoccupait quand même, nous avons effectué une ou deux enquêtes sur le marché pour poser des questions plus détaillées sur les services des prêteurs sur salaire. Nous avons constaté que toute une gamme d'utilisateurs avait recours à ces services. Le CDIP, le Centre pour la défense de l'intérêt public, une association de consommateurs, a lui aussi enquêté sur le terrain, pour parvenir à des conclusions similaires. Il existe peut-être un segment de la population dont on abuse avec ce type de service coûteux, mais les consommateurs



like operating out of a branch and that is why they use a payday loan service.

**The Deputy Chairman:** It is interesting that you folks put out this tip sheet. How do you get this information into the hands of the people who need the tip?

**Mr. Callon:** We have a couple of ways. We partner with the media; we were mentioned in *The Globe and Mail* today, and two or three times a week, we are mentioned in *The Globe and Mail*, *The Toronto Star*, *The Vancouver Sun*.

**The Deputy Chairman:** Do you mean you provide the newspapers with an insert?

**Mr. Callon:** No, I mean that reporters mention us in their columns. They reference our material in terms of the cost of these institutions and sometimes reprint aspects of our brochures. We have become a resource for consumer writers. That is a major component of achieving widespread dispersal of our information.

**The Deputy Chairman:** I understand you are partnered with CCRA and sometimes send out documents like this with tax return material.

**Mr. Callon:** In the past few years we have sent out 24 or 25 million inserts in the cheques that are targeted to the population that uses the GST, disability payments, the elderly, and so on. We send messages through that mechanism on a yearly basis as well through our partnership with CCRA. We also have partnerships with the YMCA where they put on sessions with new immigrants or low-income groups.

**The Chairman:** Mr. Callon, we are limited in time. You have made the point. Let me make my point. Canada's "new government" has been conducting this review. The "new" Conservative government regards the obligation for the review that you have each referred to. There have been a lot of references to Bill C-8 which was the result of the previous five-year review. Bill C-8 concentrated on bringing in many new measures designed to protect consumers. We did what we consider a type of audit, a little study, to see if these new measures were working. We gave a report and it was very positive. This government then read our report and the Minister of Finance wrote us a lengthy letter stating that he intended to act on some of our suggestions and Bill C-37 reflects much of that work.

Finance Canada told us that there were major overhauls to their system in 1991 when we broke down the pillars and tried to do Canada's version of the big bang, and that was a big bite. Then 10 years later, we had Bill C-8 and then two reviews. We are now in an interim period. Finance Canada told us there

ont toute une série de raisons pour avoir recours aux compagnies de prêts sur salaire, la commodité, par exemple. Dans certains cas, les consommateurs n'aiment pas faire affaire avec une succursale et c'est pour cela qu'ils utilisent un service de prêts sur salaire.

**Le vice-président :** Il est intéressant que vous affichiez ce pense-bête. Comment faites-vous parvenir ces renseignements aux gens qui ont besoin du pense-bête?

**M. Callon :** Nous nous y prenons de diverses façons. Nous travaillons en partenariat avec les médias; nous avons ainsi été mentionnés dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui; et, deux ou trois fois par semaine, nous sommes mentionnés dans le *Globe and Mail*, le *Toronto Star* et le *Vancouver Sun*.

**Le vice-président :** Est-ce que vous faites paraître un encart dans le journal?

**M. Callon :** Non, ce sont les journalistes qui nous mentionnent dans leurs articles. Ils renvoient à notre documentation quant au coût de ces institutions et reprennent parfois certains aspects de nos brochures. Nous sommes devenus une source d'information pour les spécialistes des questions de consommation. C'est un élément essentiel pour parvenir à une large diffusion de nos renseignements.

**Le vice-président :** D'après ce que je comprends, vous travaillez en partenariat avec l'ADRC et envoyez parfois des documents comme celui-ci avec ceux ayant trait à la déclaration d'impôt.

**M. Callon :** Ces dernières années, nous avons envoyé 24 ou 25 millions de documents joints aux chèques adressés aux personnes ayant droit au remboursement de la TPS, aux personnes bénéficiant de versements pour invalidité, aux personnes âgées, et cetera. De plus, chaque année, nous envoyons des messages par ce mécanisme grâce à notre partenariat avec l'ADRC. Nous jouissons également de partenariats avec le YMCA, qui organise des sessions pour les nouveaux immigrants ou des personnes à faible revenu.

**Le président :** Monsieur Callon, nous avons peu de temps. Vous avez dit ce que vous aviez à dire. Laissez-moi vous emboîter le pas. Le nouveau gouvernement du Canada a entamé l'examen, parce que le nouveau gouvernement conservateur prend au sérieux l'obligation d'examen dont chacun d'entre vous a parlé. On a beaucoup fait allusion au projet de loi C-8, qui a résulté du dernier examen quinquennal. Le projet de loi C-8 cherchait à faire adopter de nombreuses nouvelles mesures conçues pour protéger les consommateurs. Nous avons effectué une petite vérification, une étude, pour voir si ces mesures donnaient des résultats. Nous avons publié un rapport, très positif. Le gouvernement a lu notre rapport et le ministre des Finances nous a écrit une longue lettre indiquant qu'il entendait prendre certaines mesures à la suite de nos suggestions; le projet de loi C-37 reflète une bonne partie de ce travail.

Finances Canada nous a dit qu'il y avait eu des réfections majeures de leur système en 1991, quand ont été abattus les piliers — version canadienne du big bang — et que c'était un gros morceau. Puis, 10 ans plus tard, est intervenu le projet de loi C-8, puis il y a eu deux examens. Nous sommes à présent dans

were no big issues out there. They said that everything is fine and that Bill C-37 represents more or less, what is helpful at this particular time.

Do all three of you agree basically with that and the direction of this bill?

**Mr. Callon:** Yes, we support the bill. On a regular basis we meet with the policy-makers to identify the issues we observe in the marketplace and the policy-makers then pursue what they feel is appropriate for legislative or regulatory change. That is an ongoing discussion that we have with them. The provisions that they have put forward will help the marketplace.

**The Chairman:** Can we move on? Thank you, senator, for that commercial. As a Liberal senator I was more Liberal with you than I should have been. We will turn to Senator Goldstein for questions now.

**Senator Goldstein:** I am concerned about bank closures and the previous witness enhanced my fear. You have oversight mechanisms with respect to bank closures. As I understand it, you encourage meetings between community groups and financial institutions who intend to effect closure.

The banks have told us that when there is a closure they try to ensure that there are some facilities available in the area. Things like ATMs and other facilities are put at the disposition of the community to minimize the impact of closures. This bill addresses the issue of closures but neither this bill nor your oversight powers have any teeth in them in the sense that neither you nor they can prevent a bank closure.

Is there any mechanism that ought to be added to this bill or added as a private member's bill, which would create a better kind of control and supervisory power with respect to bank closures? I recognize that banks are part of private industry and they close branches presumably as a matter of their own economic best interest. By example, the licence of Air Canada to operate in Canada ensures that it operates and continues to operate unprofitable routes that are necessary in the North. There is information and instances that you can give me and I can give you where industry is compelled, because ever its nature, to provide the service, recognizing that the service will create a loss. The automobile insurance industry in Quebec, where it is provincially regulated, is forced to ensure drivers who would be otherwise uninsurable. Is there anything you can think of to minimize the impact of bank closures?

**Mr. Callon:** Branch closures in the little towns have big impacts. I have attended some of those meetings myself as deputy commissioner and the feelings expressed at those meetings are significant. We have limited jurisdiction in those issues.

If I can recall for you the legislative framework prior to 2001, there were no rules in terms of closing a branch. If banks want to close the next day, they could do so. There was no

une période intérimaire. Selon Finances Canada, il n'y a pas de problèmes majeurs; tout va bien et le projet de loi C-37 représente plus ou moins ce qui serait utile à l'heure actuelle.

Seriez-vous tous trois d'accord avec ce que je viens de dire et avec l'orientation du projet de loi?

**M. Callon :** Oui, nous sommes en faveur du projet de loi. Nous rencontrons régulièrement les décideurs, pour signaler les problèmes que nous remarquons sur le marché; les décideurs s'efforcent par la suite d'effectuer les changements législatifs ou réglementaires qui sont, selon eux, requis. Nous avons un dialogue permanent avec eux. Les dispositions qu'ils ont suggérées seront une bonne chose pour le marché.

**Le président :** Pouvons-nous passer à autre chose? Merci, sénateur, pour cette publicité. En tant que sénateur libéral, j'ai fait preuve de plus de libéralité avec vous que je ne l'aurais dû. Je vais à présent donner au sénateur Goldstein la chance de poser des questions.

**Le sénateur Goldstein :** Je suis préoccupé par les fermetures de banques et divers témoins ont accru mes craintes. Vous avez des mécanismes d'examen des fermetures bancaires. D'après ce que je comprends, vous encouragez des réunions entre les groupes communautaires et les institutions financières ayant l'intention de fermer une succursale.

Les banques nous ont dit que, en cas de fermeture, elles s'efforçaient de veiller à ce que certaines installations soient offertes dans le secteur. Des GAB et d'autres installations sont mis à la disposition de la collectivité, pour réduire au minimum l'impact des fermetures. Le projet de loi traite de la question des fermetures, mais il n'existe ni dans le projet de loi ni dans vos pouvoirs de surveillance de pouvoir contraignant, si bien qu'il vous est impossible d'empêcher la fermeture d'une succursale.

Souhaiteriez-vous pouvoir disposer d'un meilleur mécanisme pour contrôler et superviser les fermetures bancaires? On pourrait l'ajouter au projet de loi actuel ou le faire figurer dans un projet de loi d'initiative parlementaire. J'ai bien conscience que les banques font partie du secteur privé et que les fermetures de succursales obéissent sans doute à des impératifs économiques. Mais il y a des cas où un secteur d'opération est contraint, du fait de sa nature, d'assurer un service, même quand on sait que c'est à perte. Ainsi, la licence octroyée à Air Canada contraint la société à assurer dans le Nord des vols qui ne sont pas rentables. Dans le secteur de l'assurance automobile, au Québec, sous réglementation provinciale, les assureurs sont tenus d'assurer des conducteurs qui, autrement, ne trouveraient pas à s'assurer. Pourriez-vous envisager des mesures susceptibles de réduire l'impact des fermetures de succursales bancaires?

**M. Callon :** L'impact de ces fermetures est énorme dans les petites villes. J'ai assisté à certaines des réunions dont nous parlons en tant que commissaire adjoint et trouvé importants les sentiments exprimés à cette occasion. Nos pouvoirs sont toutefois limités, dans ce domaine.

Je me permets de vous rappeler que, avant 2001, il n'existait aucune loi s'appliquant aux fermetures de succursales. Si une banque décidait tout à coup de fermer une succursale, rien



opportunity for small businesses to rearrange their affairs by either going to the competition, or a credit union or another bank. We have heard of situations where businesses not being able to put their affairs in order before the branch closed. Parliament, from a policy point of view, took a step of notice of disclosure. Similarly, the scenario when a major employer shuts down in a small town is that it must provide notice. In urban areas the notice time is four months, in the rural areas it is six months. This allows time for those areas to encourage services to come into those areas to replace the banks that are closing.

It is an issue for the smaller communities and the rural areas. I am not in a position to recommend what the policy fix would be in terms of being able to do that. That would be up to the policy-makers.

**Senator Goldstein:** You are coming as close as you can to saying that we should have something more than what now exists in Bill C-37?

**Mr. Callon:** I put it in the perspective of having lived in a small town. The impact of key services whether it is the only grocery store, gas station or bank leaving town, it is an impact and an inconvenience. If you close one, where do you go? In a one-bank town it hurts.

**Senator Goldstein:** We regulate other services such as telecommunications, natural gas supply and electricity. Many of these operations are publicly funded, but many are private and we nevertheless regulate and force them to abide by regulations. With respect to bank closures, Bill C-37 does not have any enforcing power. There is a notice provision and a voluntary consultation, but nothing that is of a coercive nature. I am not necessarily suggesting there should be one, but I am asking if you think it is appropriate.

**Mr. Callon:** I would rather not answer that question.

**Senator Goldstein:** That is fair enough.

**The Chairman:** What is the answer?

**Mr. Callon:** In my role as a regulator and enforcer of the rules, I would prefer not to answer.

**The Chairman:** Mr. Callon, we are trying to be helpful. We are trying to be helpful to you, to the consumers and to the banking association. We want good cost-effective services. Senator Goldstein has raised a major issue that has come back to us over and over again. We are not asking you in your position as the regulator; we are asking you in your position of providing consumer choice.

ne l'en empêchait. Les petites entreprises n'avaient pas l'occasion de se réorganiser, soit en se tournant vers la concurrence soit en faisant appel à une caisse populaire ou à une autre banque. Nous avons entendu parler de situations où des entreprises n'ont pas pu organiser leurs affaires avant la fermeture de la banque. Le Parlement a adopté une politique pour remédier à la situation, rendant obligatoire un avis de fermeture. Il en va de même quand un gros employeur dans une petite ville compte fermer ses portes; dans les zones urbaines, il doit donner un préavis de quatre mois; dans les zones rurales, un préavis de six mois. Cela donne à ces zones le temps d'encourager des services à venir remplacer les banques qui ferment.

Pour les petites collectivités et les zones rurales, c'est un problème. Ce n'est pas à moi de recommander quelle mesure pourrait être adoptée pour y remédier. C'est un choix qui relève des décideurs.

**Le sénateur Goldstein :** Suggérez-vous, sans vous permettre de le dire, qu'il conviendrait d'adopter des mesures autres que celles qui existent dans le projet de loi C-37?

**M. Callon :** Je me place dans l'optique de quelqu'un ayant vécu dans une petite ville. La disparition de services clés, qu'il s'agisse d'une épicerie, d'une station-service ou d'une banque, a un impact et cause un incon vénient. Si un service est discontinué, où aller? Dans une ville où il n'y a qu'une seule banque, ça fait mal.

**Le sénateur Goldstein :** Nous réglementons d'autres services, comme les télécommunications ou l'approvisionnement en gaz et en électricité. Une bonne part de ces entreprises fonctionne avec des fonds publics, mais une bonne part aussi est privée, ce qui ne nous empêche pas de les réglementer et de les contraindre à respecter nos règlements. En ce qui concerne les fermetures de banques, le projet de loi C-37 ne comporte aucun pouvoir de faire respecter la loi. Il y a une disposition d'avis et de consultation volontaire, mais rien de nature coercitive. Sans vouloir nécessairement suggérer que cela constitue une lacune, je vous demande si les mesures existantes sont appropriées selon vous.

**M. Callon :** J'aimerais mieux ne pas répondre à cette question.

**Le sénateur Goldstein :** C'est votre droit.

**Le président :** Quelle est la réponse?

**M. Callon :** En tant qu'agence de réglementation et d'institution faisant respecter les règles, j'aime mieux ne pas me prononcer.

**Le président :** Monsieur Callon, nous nous efforçons de rendre service. Nous nous efforçons de vous rendre service à vous, aux consommateurs et à l'association des banques. Nous voulons des services de qualité à faible coût. Le sénateur Goldstein a soulevé une question majeure, qui revient constamment sur le tapis. Nous vous posons la question non pas en tant qu'organisme de réglementation mais en tant qu'organisme tenu de fournir des choix aux consommateurs.



Here, as Senator Goldstein points out, in a small town, a branch closed down and you, by your own words, indicate there is no consumer choice. In effect, by not interfering in this process, you have made yourself functus.

**Mr. Callon:** Well, there are choices such as online banking and telephone banking. Some communities that have faced bank closures have been able to bring in a credit union at least on a part-time if not on a full-time basis. We will work with those groups to find ways they can get those services. Educational material is sent to the town so that they are provided with a choice. There is an opportunity for choice.

**The Chairman:** We have heard that the consumer is more informed because he or she has access to computers and the Internet; however, there is a gap in households that can afford computers and the Internet and that gap is getting wider. Many of these services can be provided by electronic means, but in a small town, it exaggerates the division between the rich and the poor. This is a problem for this committee. What are the other choices?

**Mr. Callon:** The main channels of distribution are the telephone, the Internet and in-branch banking.

**The Chairman:** Again, I point to the Internet. If you do an analysis, at least 24 per cent of the population does not have access to the Internet. That gap is getting smaller, but by incremental means. As the gentlemen from the Consumers' Association of Canada pointed out, there will always be a gap between those that have computers and those that do not. Some people cannot afford to purchase computers.

**Mr. Callon:** You must appreciate my position. I do not have the capacity to be researching such a major policy change. If that was the role of this agency, then we could provide that service to you. I am certainly not being disrespectful, but I am mindful of our expertise and limitations. I am not in a position to study the proposal, see the economic impact and then provide an educated view on that subject.

**The Chairman:** Fair enough. We will turn it back to the banking association to respond to that question.

**Senator Goldstein:** There are models in other countries where that kind of problem, namely the unavailability of banking services in rural areas, is resolved by different means. One resolution has the regulatory forces, the conglomeration of banks, all of the banks, proportionately sharing the loss of maintaining a branch, or having a fund to which all banks must contribute, in order to cause the government to permit the funding of loss areas in banks.

There are a host of possible ways to avoid bank closures. I am not talking about a bank closure on the corner because real estate has become more expensive; there are 16 branches elsewhere. I am talking about the rural areas, Aboriginal areas,

Dans le cas envisagé, comme le souligne le sénateur Goldstein, dans une petite ville, il y a eu une fermeture de succursale et vous avez vous-même admis que les consommateurs n'avaient pas le choix. De fait, en n'intervenant pas dans ce processus, vous vous êtes dessaisis de la question.

**M. Callon :** Eh bien, il y a des choix comme les services bancaires en ligne et le service bancaire par téléphone. Certaines collectivités où des banques ont fermé ont réussi à obtenir une caisse populaire à temps partiel tout au moins sinon à temps plein. Nous allons travailler avec ces groupes pour trouver des façons d'obtenir de tels services. On leur envoie du matériel didactique pour leur donner un choix. Il y a possibilité de choix.

**Le président :** On nous a dit que le consommateur était davantage informé parce qu'il a accès aux ordinateurs et à Internet; il y a cependant un écart entre les ménages qui peuvent se permettre d'acheter des ordinateurs et d'avoir accès à Internet et ceux qui n'en ont pas les moyens, et l'écart augmente. Bon nombre de ces services peuvent être fournis par des moyens électroniques, mais dans une petite municipalité, cela accentue l'écart entre les riches et les pauvres. C'est un problème pour notre comité. Quels sont les autres choix?

**M. Callon :** Les principaux canaux de distribution sont le téléphone, Internet et les succursales bancaires.

**Le président :** Encore une fois, je reviens à Internet. Si on fait une analyse, on constate qu'au moins 24 p. 100 de la population n'a pas accès à Internet. Cet écart se rétrécit, mais progressivement. Comme les représentants de l'Association des consommateurs du Canada l'ont souligné, il y aura toujours un écart entre ceux qui ont des ordinateurs et ceux qui n'en ont pas. Il y a des gens qui n'ont pas les moyens d'acheter des ordinateurs.

**M. Callon :** Vous devez comprendre ma position. Je n'ai pas la capacité de faire des recherches sur un changement stratégique aussi important. Si c'était le rôle de notre agence, alors nous pourrions vous offrir ce service. Je ne voudrais certainement pas vous manquer de respect, mais je dois tenir compte de nos compétences et de nos limites. Je ne suis pas en mesure d'étudier la proposition, de constater l'impact économique et de donner un point de vue éclairé sur la question.

**Le président :** Très bien. Nous allons demander à l'association des banquiers de répondre à cette question.

**Le sénateur Goldstein :** Il y a des modèles dans d'autres pays où ce genre de problème, notamment l'absence de services bancaires dans les régions rurales, est résolu de différentes façons. Une solution consiste à faire en sorte que les forces de réglementation, les conglomerats de banques, toutes les banques, se partagent proportionnellement la perte du maintien d'une succursale, ou disposent d'un fonds auquel les banques doivent contribuer, de façon que le gouvernement permette le financement pour les régions qui ont perdu des banques.

Il y a toutes sortes de façons possibles d'éviter les fermetures de banques. Je ne parle pas ici d'une banque qui doit fermer au coin de la rue parce que le marché immobilier est devenu trop cher alors qu'il y a 16 succursales de cette banque ailleurs. Je parle des

places where people cannot afford the alternate services and do not really have access to online banking. Online banking does not give anyone any cash.

I understand your position and your problem. I empathize with you.

**The Chairman:** Senator Goldstein raises a concern that is shared by every member of this committee. Obviously, Mr. Callon, we will come back to this throughout these hearings. He is just putting you and others on notice that this is a continuing concern to every member of this committee.

**Senator Goldstein:** As a matter of curiosity, earlier testimony indicated that transgressors were not identified. I found that rather startling. Has that been your experience for banks that do not comply with their requirements? Is there any mechanism to publicize your decisions in that respect, notwithstanding the fact that banks, in all cases, have complied after you have asked them to do so?

**Mr. Callon:** When we run into a situation that requires redress, in other words, where the actions of a bank have caused harm to the marketplace, our normal practice is for the bank to inform the consumers in writing of the problem, inform them of the complaint procedure if further redress is required by their customers and then, if there is a reimbursement issue, it has usually been voluntary on the part of the bank. It has been a 100 per cent voluntary effort on their part to reimburse wherever we found an issue of redress.

**Senator Goldstein:** You do not do what the Department of Revenue does. Every few months they publicize the names of people who have been convicted of tax evasion and the sentences that they received. You do not have that kind of mechanism at all, do you?

**Mr. Callon:** In the tool bag that we have, in terms of compliance, there is a possibility of publication of violation. My predecessor used it on two occasions where he thought, based on several factors, it was necessary to broadcast.

**Senator Massicotte:** I appreciate you do not publicize specific instances in every case, but do you at least publicize a summary of infractions where the banks were asked to reimburse so as to let the public know the frequency and the seriousness of the issue?

**Mr. Callon:** Absolutely, that information is available on our website. On decisions such as those, we do a summary of the issue, the resolution, and then we place it on our website.

**The Chairman:** Going back to the senator's question, do you name the banks?

**Mr. Callon:** In generic summaries, no.

régions rurales, des régions autochtones, des endroits où les gens n'ont pas les moyens de se payer d'autres services et n'ont pas vraiment accès aux services bancaires sur Internet. Personne ne peut retirer un montant d'argent comptant en utilisant les services bancaires en ligne.

Je comprends votre position et votre problème. Je me mets à votre place.

**Le président :** Le sénateur Goldstein soulève une question qui préoccupe tous les membres de notre comité. De toute évidence, monsieur Callon, nous y reviendrons au cours de nos audiences. Il veut tout simplement vous aviser, vous et d'autres, qu'il s'agit d'une préoccupation constante pour tous les membres de notre comité.

**Le sénateur Goldstein :** Il y a une chose qui pique ma curiosité : on nous a dit au cours de témoignages précédents que les transgresseurs n'étaient pas identifiés. J'ai trouvé cela plutôt étonnant. Avez-vous constaté que c'était le cas en ce qui concerne les banques qui ne respectaient pas les exigences? Y a-t-il un mécanisme pour rendre publiques vos décisions à cet égard, nonobstant le fait que les banques, dans tous les cas, se sont conformées après que vous leur ayez demandé de le faire?

**M. Callon :** Lorsque nous rencontrons une situation qui exige une intervention, en d'autres termes, lorsque les actions de la banque ont nui au marché, notre pratique habituelle consiste à demander à la banque d'informer les consommateurs par écrit du problème, de les informer de la procédure relative aux plaintes si leurs clients souhaitent redresser la situation et ensuite, si c'est un problème de remboursement, cela se fait habituellement de façon volontaire de la part des banques. Il y a eu un effort volontaire à 100 p. 100 de la part des banques de rembourser chaque fois que nous avons constaté que les clients avaient droit à une réclamation.

**Le sénateur Goldstein :** Vous ne faites pas ce que le ministère du Revenu fait. À des intervalles de quelques mois, il publie les noms des gens qui ont été trouvés coupables d'évasion fiscale et les peines qui leur ont été imposées. Vous n'avez pas du tout ce genre de mécanisme, n'est-ce pas?

**M. Callon :** Dans notre boîte à outils, en ce qui concerne la conformité, il y a une possibilité de publication de violation. Mon prédécesseur s'en est servi à deux occasions où il a estimé, en se fondant sur plusieurs facteurs, qu'il était nécessaire de le faire.

**Le sénateur Massicotte :** Je comprends que vous ne rendiez pas publiques des situations spécifiques dans chaque cas, mais rendez-vous tout au moins public un sommaire des infractions dans les cas où les banques devaient rembourser afin de laisser savoir au public la fréquence et la gravité de la situation?

**M. Callon :** Absolument, ces renseignements sont affichés sur notre site web. En ce qui concerne ce genre de décisions, nous faisons un résumé de la situation, de la résolution, puis nous l'affichons sur notre site web.

**Le président :** Pour revenir à la question du sénateur, est-ce que vous nommez les banques?

**M. Callon :** Dans les sommaires génériques, non.

**The Chairman:** Why not?

**Mr. Callon:** That is a decision of the commissioner.

**The Chairman:** We are asking you Mr. Callon, why not?

**Mr. Callon:** I cannot answer for the previous commissioner decisions.

**The Chairman:** The public has a right to know. There is no reason why they should not be published once it is determined that they have breached a regulation and they complied. What is wrong with that?

**Mr. Callon:** That is a tool that is provided to the commissioner when the commissioner feels it appropriate to exercise. In the past he has gone to the extent of publicizing the name of the institution.

**Senator Ringuette:** Have you been consulted with regard to Bill C-37?

**Ms. Dickson:** Yes, we were consulted extensively because we administer the statutes on a daily basis.

**Senator Ringuette:** I am asking from a compliance perspective?

**Ms. Dickson:** Yes, we were consulted from a compliance perspective as well. There is much consultation. People want our views to ensure changes that are made are understood by us and that we have the information we need when the statutes change or come into effect. We also give advice on the prudential aspects of any changes. This is normal procedure to have a number of discussions between the Department of Finance and OSFI.

**Mr. Callon:** We have discussions on a regular basis with the Department of Finance, particularly if any legislative or regulatory initiative occurs.

**Senator Ringuette:** How many times have you met with consumer groups such as the ones that were witnesses earlier?

**Mr. Callon:** We meet with key consumer groups at least once a year. In some cases, we have day-to-day relationships with them in terms of dealing with our consumer education material or identifying gaps in the marketplace.

**Senator Ringuette:** Is there cooperation in regards to looking out for the well-being of the consumer?

**Mr. Callon:** Yes, if a key consumer group raises a void in the marketplace from a consumer education point of view, we will try to address that void. We worked with PIAC on the payday loan issue.

**Senator Ringuette:** You indicated that on an average yearly basis you hear 40,000 complaints.

**Le président :** Pourquoi pas?

**M. Callon :** C'est une décision du commissaire.

**Le président :** Nous vous demandons pourquoi vous ne le faites pas, monsieur Callon?

**M. Callon :** Je ne peux pas répondre en ce qui concerne les décisions du commissaire précédent.

**Le président :** Le public a le droit de savoir. Il n'y a aucune raison pour que ce ne soit pas publié lorsqu'on a déterminé qu'elles avaient contrevenu à un règlement et s'y étaient ensuite conformées. Qu'y a-t-il de mal à faire cela?

**M. Callon :** C'est un outil dont dispose le commissaire et qu'il peut utiliser lorsqu'il juge approprié de le faire. Par le passé, il est allé jusqu'à publier le nom de l'institution.

**Le sénateur Ringuette :** Avez-vous été consultés en ce qui concerne le projet de loi C-37?

**Mme Dickson :** Oui, nous avons été longuement consultés car nous administrons les lois quotidiennement.

**Le sénateur Ringuette :** Je pose la question du point de vue de la conformité.

**Mme Dickson :** Oui, nous avons été consultés du point de vue de la conformité également. Il y a beaucoup de consultation. On veut connaître notre point de vue afin de s'assurer que nous comprenions bien les changements qui sont apportés et que nous avons tous les renseignements dont nous avons besoin lorsque les lois sont modifiées ou lorsqu'elles entrent en vigueur. Par ailleurs, nous donnons des conseils sur les aspects prudentiels de toute modification. Il est tout à fait normal qu'il y ait un certain nombre d'entretiens entre le ministère des Finances et le BSIF.

**M. Callon :** Nous avons des entretiens régulièrement avec le ministère des Finances, particulièrement s'il y a des initiatives de réglementation ou de législation.

**Le sénateur Ringuette :** Combien de fois avez-vous rencontré les groupes de consommateurs comme ceux qui ont témoigné tout à l'heure?

**M. Callon :** Nous rencontrons les principaux groupes de consommateurs au moins une fois par an. Dans certains cas, nous avons des rapports quotidiens avec eux en ce qui concerne notre matériel didactique qui s'adresse aux consommateurs ou pour ce qui est de déterminer les lacunes sur le marché.

**Le sénateur Ringuette :** Y a-t-il une coopération en ce qui concerne la protection du bien-être du consommateur?

**M. Callon :** Oui, si un groupe clé de consommateurs souligne une lacune sur le marché du point de vue de l'éducation du consommateur, nous tentons de combler cette lacune. Nous avons travaillé avec le Centre pour la défense de l'intérêt public dans le dossier des prêts sur salaire.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez dit qu'en moyenne vous entendez 40 000 plaintes par an.



**Mr. Callon:** No, we receive 40,000 calls, the majority of which are inquiries, people seeking information about various aspects of the financial services.

**Senator Ringuette:** How many of them are directed toward banking?

**Mr. Callon:** When they are complaints, we will talk to the consumer in terms of what actions the consumer has taken first. Many times, they have not taken any action. We will go through their institution's complaint process and guide them to where they can start the redress process for their complaint. In addition, we have put a complete, if I can use the term, rolodex, of all the complaint procedures of the federally regulated financial institutions, on our website.

**Senator Ringuette:** When getting all these calls and then identifying a certain complaint and directing it, are you able to have a real pulse on the consumer complaint? If you are redirecting to different channels the issue of the complaint, are you able to gather the proper data for Canadian consumers? Are you then able to translate that information to the Department of Finance so that banking review such as Bill C-37 will reflect the consumers' position?

**Mr. Callon:** Our normal practice is that before we refer the consumer we learn about the issue. We capture that in our database, so that we do not mislead the person as to where he or she should go with respect to the question or complaint.

**Senator Ringuette:** On page 2 of your material, for 2005-06, you identify 1385 as the total number of FCAC compliance cases closed. You say that you receive 40,000 calls on an average in a year. There is quite a range from the number of calls that you receive in a year to the number of complaints that you close. You do not identify the number of files left open in a year.

**Mr. Callon:** In our annual report to Parliament, we provide a complete breakdown of all our statistics including cases that are pending at the end of the year. Of the 40,000, roughly 20 per cent to 30 per cent, depending on the time frame, are complaints. We ask the people who call with complaints if they want to register them with us. We will review them in terms of a compliance issue. We find that 3 per cent to 5 per cent of those cases result in further inquiry on our part as to whether there has been a problem with the legislation.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Ms. Dickson, your comments are to the effect that nothing in the bill precludes you from acting responsibly, in a "prudent" manner, and that nothing in it affects you directly.

**M. Callon :** Non, nous recevons 40 000 appels dont la majorité sont des demandes de renseignements au sujet des divers aspects des services financiers.

**Le sénateur Ringuette :** Combien de ces demandes visent les services bancaires?

**M. Callon :** Lorsqu'il y a des plaintes, nous parlons au consommateur des mesures qu'il doit prendre tout d'abord. Souvent, il n'a pris aucune mesure. Nous lui expliquons alors la procédure de son institution relative aux plaintes et l'aidons à naviguer dans le processus de recours en ce qui a trait à la plainte. Par ailleurs, nous avons développé une sorte de rolodex de toutes les procédures relatives aux plaintes en ce qui concerne les institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral, et nous l'avons affiché sur notre site web.

**Le sénateur Ringuette :** Lorsque vous recevez tous ces appels et que vous déterminez la nature d'une plainte, êtes-vous en mesure de savoir vraiment si la plainte du consommateur est fondée? Si vous redirigez la plainte vers d'autres voies, êtes-vous en mesure de recueillir les données adéquates pour les consommateurs canadiens? Êtes-vous ensuite en mesure de transmettre ces renseignements au ministère des Finances de façon à ce que l'examen des services bancaires comme celui que l'on fait dans le cadre du projet de loi C-37 reflète la position des consommateurs?

**M. Callon :** Notre pratique habituelle, c'est qu'avant de dire au consommateur où s'adresser, nous nous renseignons sur la question. Nous saisissons cette information dans notre base de données, de façon à ne pas induire la personne en erreur pour ce qui est de savoir à qui elle devrait s'adresser concernant cette question ou cette plainte.

**Le sénateur Ringuette :** À la page 2 de votre document, pour 2005-2006, vous dites que 1 385 dossiers de conformité ont été fermés par l'ACFC. Vous dites que vous recevez 40 000 appels en moyenne par année. Il y a toute une différence entre le nombre d'appels que vous recevez au cours d'une année et le nombre de plaintes que vous fermez. Vous ne donnez pas le nombre de dossiers qui restent ouverts au cours d'une année.

**M. Callon :** Dans notre rapport annuel au Parlement, nous donnons une répartition complète de toutes nos statistiques, incluant les dossiers qui sont en suspens à la fin de l'année. Environ 20 à 30 p. 100 des 40 000 appels, selon la période, sont des plaintes. Nous demandons aux gens qui appellent pour porter plainte s'ils veulent les enregistrer auprès de notre agence. Nous les examinons du point de vue de la conformité. Nous constatons qu'entre 3 et 5 p. 100 de ces cas donnent lieu à une autre enquête de notre part pour déterminer s'il y a eu un problème en ce qui concerne la loi.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Madame Dickson, vos commentaires sont à l'effet que rien dans le projet de loi ne préjuge votre responsabilité de gérer de façon « prudentielle » les institutions financières et que rien ne vous affecte directement.

But is there anything that has not been included in the bill that would assist you in better meeting the needs of consumers?

[English]

**Ms. Dickson:** We do not think we need any additional powers. I will say that the previous witnesses did comment on the 75 per cent loan-to-value ratio and the increase to 80 per cent. They suggested that would create risks for banks that were not in the system's interest.

We are very comfortable with the increase to 80 per cent. The issues in the sub-prime mortgage market are primarily issues in the U.S. We have looked at the differences in the sub-prime mortgage market in Canada versus the U.S. and they are completely different. The 80 per cent loan-to-value ratio does help when banks are making loans. It does not allow for too much movement up the risk curve, so to speak, when the mortgage has to be insured.

The differences between the Canadian and U.S. sub-prime mortgage market are about 2.3 per cent of the Canadian market and close to 15 per cent in the U.S. The type of products you see in the U.S. are very aggressive, the loans, very exotic. In Canada, we primarily still see 25 to 30 year amortizations. We do not really see the kind of features that the U.S. has seen. This market is taking off a bit in Canada. People have started to look at it and some institutions are interested in it. It is nowhere near the size and does not have the characteristics of the U.S. market. We are perfectly comfortable with the 80 per cent loan-to-value ratio.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Mr. Callon, you are not proposing any amendments to the bill, but is there anything missing from the bill which could help better meet the needs of consumers?

**Mr. Callon:** The bill contains a few highlights concerning certain issues. First, there is a provision which clarifies the rules of disclosure on borrowing costs. According to our statistics, the majority of complaints concern loans, and the disclosure of fees and interest. We would like to see improvements on how this type of information is disclosed. This bill deals with that. There are also provisions concerning disclosure of all lenders.

[English]

We discovered an issue though our call centres, with regard to the types of calls coming in. The practice developed where not all borrowers provided disclosure in multiple borrower situations. If you have a loan involving multiple borrowers, continuous disclosure was only provided to one borrower. If changes occurred through the changes in loans or amendments to loans,

Mais y a-t-il quelque chose qui n'a pas été prévu dans le projet de loi et qui vous aiderait à mieux répondre aux besoins des consommateurs?

[Traduction]

**Mme Dickson :** Nous ne pensons pas avoir besoin de pouvoirs additionnels. Je dirai que les témoins précédents ont fait une observation au sujet du rapport prêt-valeur de 75 p. 100 et de l'augmentation à 80 p. 100. Ils ont laissé entendre que cela pourrait créer des risques pour les banques qui n'étaient pas dans l'intérêt du système.

Nous sommes très à l'aise avec l'augmentation à 80 p. 100. Nous avons examiné les différences entre le marché canadien et le marché américain pour les hypothèques en-dessous du taux préférentiel et elles sont complètement différentes. Le rapport prêt-valeur de 80 p. 100 aide lorsque les banques accordent des prêts. Cela ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre pour ce qui est de la courbe de risque, pour ainsi dire, lorsque l'hypothèque doit être assurée.

Les différences entre le marché canadien et le marché américain pour les hypothèques en-dessous du taux préférentiel sont d'environ 2,3 p. 100 du marché canadien et près de 15 p. 100 aux États-Unis. Les types de produits que l'on trouve aux États-Unis sont très agressifs, les prêts très exotiques. Au Canada, l'amortissement se fait surtout sur une période de 25 ou 30 ans. Nous ne retrouvons vraiment pas les mêmes caractéristiques qu'aux États-Unis. Ce marché est en train de prendre un peu d'essor au Canada. Les gens commencent à le regarder et certaines institutions s'y intéressent. Il est loin cependant d'avoir atteint la taille et les caractéristiques que l'on retrouve sur le marché américain. Nous sommes tout à fait à l'aise avec le ratio prêt-valeur de 80 p. 100.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur Callon, vous ne proposez pas d'amendement au projet de loi, mais est-ce qu'il y a quelque chose qui ne figure pas au projet de loi et qui pourrait satisfaire davantage les besoins des consommateurs?

**M. Callon :** Dans le projet de loi, il y a des points saillants concernant certains enjeux. D'abord, il y aura une prévision visant à clarifier la divulgation en ce qui concerne les coûts d'emprunt. D'après nos statistiques, la majorité des plaintes ont trait aux prêts et à la divulgation des frais et des intérêts. Nous aimerions voir une amélioration de la situation sur le plan de la divulgation de ces informations. C'est ce que le projet de loi prévoit aborder. Il y a aussi l'aspect concernant la divulgation de tous les emprunteurs.

[Traduction]

Dans tous nos centres d'appels, nous avons constaté qu'il y avait un problème d'après le type d'appels que nous recevions : dans les cas d'emprunteurs multiples, il n'y a pas divulgation à tous les emprunteurs lorsqu'on a un prêt à des emprunteurs multiples; la divulgation continue n'est offerte qu'à un seul emprunteur. S'il y a des changements apportés aux prêts ou des

not everyone was entitled to that disclosure based on the practices of the industry. We have dealt with that and it will be reinforced in Bill C-37.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Have you set out any penalties as such? In your opinion would an increase of \$100,000 be adequate?

**Mr. Callon:** I believe that the bill stipulates an increase from \$100,000 to \$200,000. It all depends on the amount in question, but for us, it is the result that matters most.

For example, to resolve the problem of disclosure with co-signers, the cost would amount to approximately \$50,000. This is how much it will cost to resolve the problem in the market place.

[English]

The costs of \$100,000 in penalty is a tool we need in our tool chest; but frankly, when we are dealing with issues, we are talking about multi-million-dollar costs to the industry to put in place what the regulations state should be in place.

[Translation]

**Senator Massicotte:** You are saying that the amount is less important, in comparison to the cost of implementing the bill. That also indirectly confirms that the amounts are minimal. In other words, amounts of \$100,000 or \$200,000 are not going to cause problems. And since you do not even publish the names of offending institutions — as is done in the United States — banking institutions are not even fearful of having their reputations tarnished. To your mind, it is the result that matters, and not the regulations or the act as such. Nonetheless, in three or five years, it might be interesting to have a clear regulatory framework that also includes sanctions.

[English]

**Mr. Callon:** Some significant issues, in particular with regard to privacy, have hit the industry. I have not seen a tremendous amount of change in terms of consumer behaviour. I am not a policy-maker and I do not have all the facts but from our monitoring, we have not seen a tremendous reaction from consumers in terms of walking. I am not sure of the level of sensitivity for consumers is in terms of forcing them to say, that is enough, I am switching.

We are relying on the speed with which we can get results into the marketplace to fix the problem and that the consumers that are affected by that change are informed by the institution. That has been a focus of the agency.

amendements qui y sont apportés, tout le monde n'avait pas droit à cette divulgation étant donné la pratique qui existe dans l'industrie. Nous avons réglé ce problème et cela sera renforcé dans le projet de loi C-37.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Avez-vous prévu des pénalités comme telles? Est-ce que selon vous une augmentation de 100 000 \$ serait adéquate?

**M. Callon :** Dans le projet de loi, je crois qu'il y aura une augmentation de 100 000 à 200 000 \$. Tout dépend du montant en cause mais pour nous c'est le résultat qui compte.

Par exemple, pour régler le problème de la divulgation avec les co-emprunteurs, les frais s'élèveront environ à 50 000 \$. C'est ce qu'il en coûtera pour régler le problème dans le marché.

[Traduction]

La pénalité de 100 000 \$ est un outil dont nous avons besoin; mais franchement, lorsque nous sommes saisis de ces dossiers, nous parlons de coûts de plusieurs millions de dollars pour l'industrie pour mettre en place ce que le règlement dit qui devrait être en place.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Vous dites que la somme est peu importante comparativement au coût d'application du projet de loi. Cela confirme aussi, indirectement, que les montants sont très minimes. En d'autres mots, ce n'est pas les 100 000 ou le 200 000 \$ qui vont causer les problèmes. Et puisque vous ne publiez pas le nom des institutions fautives — comme c'est le cas aux États-Unis —, les institutions ne sont même pas craintives face à une ultime atteinte à la réputation. Pour vous, c'est le résultat qui compte et non les règlements ou la loi comme tels, mais dans trois ou cinq ans, il serait peut-être intéressant d'être encadrés par des règles claires et par des sanctions.

[Traduction]

**M. Callon :** L'industrie a connu des problèmes importants, particulièrement en ce qui concerne le respect de la vie privée. Il n'y a pas eu tellement de changement en ce qui concerne le comportement du consommateur. Je ne suis pas responsable de l'élaboration des politiques et je n'ai pas tous les faits en main, mais pour ce qui est de notre surveillance, nous n'avons pas constaté tellement de réaction de la part des consommateurs qui voulaient partir. Je ne sais pas jusqu'à quel point cela est délicat pour les consommateurs pour ce qui est de les obliger à dire cela suffit, je change.

Nous comptons sur la rapidité avec laquelle nous pouvons obtenir des résultats sur le marché pour régler le problème et faire en sorte que les consommateurs qui sont touchés par ce changement en sont informés par l'institution. C'est là-dessus que l'Agence a voulu mettre l'accent.



**Senator Massicotte:** I am not a professional pollster, but I suspect most consumers would say they have not switched because they think the banks are all the same. In other words, in the issue of privacy or charging fees and so on, there is a general impression that the banks are largely the same. Would you agree?

**Mr. Callon:** In the results of some of our polls, we see that the large majority of people do not switch banks. They may have disputes but they work them out with the institution. Perhaps the reason you mention is one answer, but it also can be a matter of convenience, in terms of where the branch is located, and family history also enters into it. In any event, there is not a large elasticity in terms of consumers switching banks.

**Senator Massicotte:** In New York a month or two ago, the major banks and investment houses were accused by the regulatory agencies of not appropriately dealing with certain transactions, or not registering or informing their clients properly. It was publicized and in fact, there was some concern that some large institutions would go bankrupt because of that consequence of reputational risk. You say we do not see it here, but why do we not hear about such things in Canada? Are our financial institutions behaving more appropriately than in the United States?

The same Canadian banks have been caught doing things offside in the United States. It is odd that the ethics and rules that allow them to be perfectly normal and okay in Canada were not appropriate in the United States. Why do we not publicize such infractions? Why do we seem less vigilant here in Canada?

**Mr. Callon:** We have some issues, but as my colleague indicated, the Americans are much more aggressive in pushing the boundaries when entering into the regulatory grey zone. The framework may not necessarily be crystal clear to answer all the possible permutations of a product, but it is my view that the U.S. marketplace it is a much more aggressive place.

Certain issues have been publicized here, both on our website and in the media. For example, we dealt with the issue of disclosure of credit card interest rates. We found that a marketing campaign told people that they could obtain a credit card for an interest rate "as low as" When we looked into the matter, we discovered that very few people qualified for the "as low as" rate. We determined that the practice was not fitting in terms of the cost-of-borrowing regulations. That company actually ended up in the court and received some publicity.

**Senator Massicotte:** It is noteworthy that you acknowledge that the Americans are more aggressive in pursuing those practices. Some people, including the witnesses before you,

**Le sénateur Massicotte :** Je ne suis pas un sondeur professionnel, mais j'imagine que la plupart des consommateurs diraient qu'ils n'ont pas changé parce qu'ils pensent que toutes les banques sont pareilles. En d'autres termes, en ce qui concerne le respect de la vie privée ou les frais bancaires, et cetera, on a généralement l'impression que toutes les banques sont généralement les mêmes. N'êtes-vous pas d'accord avec cela?

**M. Callon :** À la suite de certains sondages que nous avons effectués, nous avons constaté que la grande majorité des gens ne changent pas de banque. Ils ont peut-être des litiges, mais ils les règlent avec l'institution. Peut-être que la raison que vous mentionnez est une réponse, mais c'est peut-être aussi une question de commodité, pour ce qui est de l'endroit où se trouve la succursale, et l'histoire familiale entre également en ligne de compte. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas beaucoup d'élasticité pour ce qui est des consommateurs qui changent de banque.

**Le sénateur Massicotte :** À New York il y a un mois ou deux, les grandes banques et les principales sociétés de placement ont été accusées par les agences de réglementation de ne pas faire certaines transactions de façon appropriée ou de ne pas enregistrer ou informer leurs clients de façon appropriée. Cela a été rendu public et en fait, on craignait que certaines grandes institutions fassent faillite étant donné que cela mettait en danger leur réputation. Vous dites que ce n'est pas le cas ici, mais pourquoi n'entendons-nous pas parler de ce genre de choses au Canada? Nos institutions financières se comportent-elles de façon plus appropriée que les institutions américaines?

Les mêmes banques canadiennes ont été prises à faire certaines choses de façon irrégulière aux États-Unis. Il est étrange que l'éthique et les règles qui leur permettent un comportement tout à fait normal et acceptable au Canada ne soient pas appropriées aux États-Unis. Pourquoi ne publions-nous pas de telles infractions? Pourquoi semblons-nous être moins vigilants ici au Canada?

**M. Callon :** Nous avons certains problèmes, mais comme ma collègue l'a indiqué, les Américains sont beaucoup plus agressifs et repoussent les limites lorsqu'il y a une zone grise dans la réglementation. Le cadre de travail n'est peut-être pas parfaitement clair pour répondre à toutes les permutations possibles d'un produit, mais je suis d'avis que le marché américain est un marché beaucoup plus agressif.

Certaines questions ont été rendues publiques ici, à la fois sur notre site web et dans les médias. Par exemple, nous avons abordé la question de la divulgation des taux d'intérêt des cartes de crédit. Nous avons constaté que dans une campagne de marketing on disait aux gens qu'ils pouvaient obtenir une carte de crédit à un taux d'intérêt « aussi peu élevé que ». Lorsque nous avons examiné la question de plus près, nous nous sommes aperçu que très peu de gens pouvaient obtenir le taux d'intérêt « aussi peu élevé que ». Nous avons déterminé que la pratique n'était pas acceptable par rapport à la réglementation sur les coûts d'emprunt. Cette entreprise s'est en fait retrouvée devant les tribunaux et a reçu une certaine publicité.

**Le sénateur Massicotte :** Il convient de noter que vous reconnaissez que les Américains sont plus agressifs en ce qui concerne ce genre de pratiques. Certains, notamment les témoins

would say more aggressive, yes, because they are doing the right thing, and we in Canada are not doing the right thing. I will give you a chance to respond because I think it is important for the record.

Some people would suggest that we are too soft, that your agency is too soft. They suggest that you are too close to the banks and therefore you are too oriented to satisfy your big brother, the big banks, as opposed to the consumer. Could you respond to that comment, which we often hear?

**Mr. Callon:** I find it insulting given our results over the past five years. We have taken a new piece of legislation, staffed up an agency, put in place a framework and achieved some significant behavioural changes in the marketplace. Those comments are irresponsible, from my point of view.

**Senator Massicotte:** Our Canadian approach is achieving better results in your mind than the American approach.

**Mr. Callon:** I am not spending all my time in the courts. I am getting the change in the marketplace.

**The Chairman:** I only have two brief questions and then we have to move on. I take it, based on Senator Massicotte's question, that you would have no objection if we recommend that the penalty be increased under section 435 from \$200,000 up to \$5 million. Such a recommendation might change bank behaviour even though you have pointed out that it is difficult to change consumer behaviour.

**Mr. Callon:** In the terms of the amount, I think \$200,000 was the norm. That is the amount that consumer legislation across the country typically has in terms of dealing with both large and small companies.

**The Chairman:** Your evidence is that consumers are not changed by the penalty because of their concerns that they will get the same treatment from any bank. However, the issue here is not necessarily changing consumer attitudes as much as changing bank attitudes if they are in a superior market position. How do we change bank attitudes to conform to the law?

The suggestion made by the Consumers' Association, and this is obviously what Senator Massicotte was thinking about as well, is if we cannot change consumers, we can certainly change bank behaviour and make your job easier.

**Mr. Callon:** That certainly is the prerogative of the committee. In 2001, the agency was put in place to interpret regulations that had never been interpreted before that time. I think it was a landmark.

que nous avons entendus avant vous, diraient qu'ils sont plus agressifs, oui, car ils font ce qu'il faut faire, et au Canada nous ne faisons pas ce qu'il faut faire. Je vais vous donner la chance de répondre car je pense qu'il est important de le faire aux fins du compte rendu.

D'aucuns diraient que nous ne sommes pas assez stricts, que votre agence n'est pas assez stricte. Ils laissent entendre que vous êtes trop près des banques et que par conséquent vous êtes trop axés sur la satisfaction de votre dictateur, des grandes banques, plutôt que sur celle du consommateur. Pouvez-vous répondre à cette observation, que nous entendons souvent?

**M. Callon :** Je trouve cela insultant étant donné nos résultats des cinq dernières années. Nous avons pris une nouvelle mesure législative, nous avons renforcé le personnel d'une agence, nous avons institué un cadre et nous avons réussi à mettre en place d'importants changements de comportement sur le marché. Ces observations sont irresponsables, à mon avis.

**Le sénateur Massicotte :** Notre approche canadienne donne à votre avis de meilleurs résultats que l'approche américaine.

**M. Callon :** Je ne passe pas tout mon temps devant les tribunaux. Je m'occupe d'apporter des changements sur le marché.

**Le président :** Je n'ai que deux petites questions, ensuite nous devons conclure. Si j'ai bien compris, à la suite de la question du sénateur Massicotte, vous avez dit que vous n'auriez aucune objection à ce que nous recommandions que la pénalité soit augmentée aux termes de l'article 435, passant de 200 000 \$ jusqu'à cinq millions de dollars. Une telle recommandation pourrait changer le comportement des banques même si vous avez souligné qu'il était difficile de changer le comportement des consommateurs.

En ce qui concerne le montant, je pense que 200 000 \$ était la norme. C'est le montant que les mesures législatives de protection des consommateurs au pays prévoient habituellement pour ce qui est des petites et des grandes entreprises.

**Le président :** Vous dites que les consommateurs ne vont pas changer en raison de la pénalité car ils pensent que toutes les banques les traiteront de la même façon. Cependant, il ne s'agit pas ici nécessairement de changer les attitudes des consommateurs, mais il s'agit plutôt de changer les attitudes des banques si elles se trouvent dans une position supérieure sur le marché. Comment pouvons-nous changer l'attitude des banques afin qu'elles se conforment à la loi?

Ce que propose l'Association des consommateurs, et c'est ce à quoi songe le sénateur Massicotte également, de toute évidence, c'est que si nous ne pouvons pas changer les consommateurs, nous pouvons certainement changer le comportement des banques et vous faciliter la tâche.

**M. Callon :** Cela est certainement la prerogative du comité. En 2001, l'Agence a été créée afin d'interpréter un règlement qui n'avait jamais été interprété auparavant. Cela constitue à mon avis un jalon.



**The Chairman:** Mr. Callon, we are your side. We have tracked this issue; we have performed studies on this issue; we understand that there has been a progression and that the consumer element is improving, but we think there is a long way to go. I think you agree with that, and the question is how we get there more quickly.

That is why we are looking at some of these issues on a one-by-one basis. It is not one issue but a whole series of issues. We think we can better inform the banking services, which are good, and at the same time give the consumer the satisfaction that the Bank Act established to regulate them is being enforced properly. It is a question of enforcement.

I will leave it at that. I have one final question to our neglected witness, Ms. Dickson. You will be aware of the fact we have an ongoing study on hedge funds. Your responsibility is to ensure the financial viability of banks, and the evidence we have is a little sketchy at this moment. We are continuing our study but the whole question of hedge funds is escalating. The banks are involved on both sides of the hedge funds; they are buying, selling, participating and so on.

**Senator Angus:** You will recall that Ms. Dickson appeared as a witness during our study.

**The Chairman:** I understand but today, we are dealing more formally with the Bank Act and relevant subject matter. Ms. Dickson, do you have anything to add on the subject of whether banks are more exposed because of hedge fund activity?

**Ms. Dickson:** No, we continue to monitor and the situation is the same. Those exposures are well managed and remain very small. We continue to watch closely what is happening in the U.K. and in the U.S., where the bulk of the activity occurs. I stand by my earlier testimony.

**The Chairman:** You know there is a fierce debate raging in Europe and the United States, including in the U.S. Congress, on the extent to which those hedge funds should be regulated. Do you have any comments?

**Ms. Dickson:** I am familiar with that debate. I participate in international meetings where this issue is discussed. I will be at one such meeting next week when the subject of hedge funds is on the agenda. Certainly, I will be interested in that part of the agenda.

**The Chairman:** If you have anything new to report to this committee, please forward the information as part of the ongoing study.

**Le président :** Monsieur Callon, nous sommes de votre côté. Nous avons surveillé la question; nous avons fait des études sur la question; nous comprenons qu'il y a eu une progression et que l'élément consommateur s'améliore, mais nous sommes d'avis qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire. Je pense que vous êtes d'accord avec cela, et il s'agit de savoir comment nous pouvons y arriver plus rapidement.

C'est pour cette raison que nous examinons certaines de ces questions individuellement. Il ne s'agit pas d'une seule question, mais de toute une série de questions. Nous pensons que nous pouvons mieux informer les services bancaires, qui sont bons, et en même temps assurer le consommateur que la Loi sur les banques qui a été créée pour les réglementer est appliquée de façon adéquate. C'est une question d'application.

Je m'arrêterai là. J'ai une dernière question à poser à un témoin que nous avons négligé, madame Dickson. Vous savez que nous faisons actuellement une étude sur les fonds spéculatifs. Votre responsabilité consiste à vous assurer de la viabilité financière des banques, et l'information que nous avons à ce sujet à l'heure actuelle est plutôt insuffisante. Nous poursuivons notre étude, mais toute la question des fonds spéculatifs prend de plus en plus d'importance. Les banques interviennent en ce qui concerne les deux aspects des fonds spéculatifs : elles achètent, elles vendent, elles participent, et cetera.

**Le sénateur Angus :** Vous vous souviendrez que Mme Dickson a comparu en tant que témoin au cours de notre étude.

**Le président :** Je le sais, mais aujourd'hui, nous parlons plus spécifiquement de la Loi sur les banques et de la question pertinente. Madame Dickson, avez-vous quoi que ce soit à ajouter à ce sujet, est-ce que les banques ne sont pas plus exposées en raison de leurs activités en ce qui a trait aux fonds spéculatifs?

**Mme Dickson :** Non, nous continuons de surveiller la situation, et rien n'a changé. Ces expositions sont bien gérées et demeurent très limitées. Nous continuons de surveiller de très près ce qui se passe au Royaume-Uni et aux États-Unis, où se déroulent la plupart de ces activités. Je maintiens mon témoignage précédent.

**Le président :** À l'heure actuelle, en Europe et aux États-Unis, et au sein du Congrès américain même, il se déroule un vif débat pour déterminer jusqu'à quel point ces fonds spéculatifs devraient être réglementés. Avez-vous des remarques à ce sujet?

**Mme Dickson :** Je suis au courant de ce débat. Je participe aux réunions internationales où la question est discutée. D'ailleurs, la semaine prochaine, j'assisterai à une réunion où le sujet des fonds spéculatifs figure à l'ordre du jour. Je serai certainement très intéressée par cette question.

**Le président :** Si vous avez d'autres renseignements à fournir à ce comité, veuillez nous en faire part dans le cadre de cette étude.



I thank the witnesses for their testimony today. We are here to help the consumer and we do not mean to imply that we are critical of your work. We are trying to improve the services provided to the Canadian consumer.

The hearing portion of the meeting is adjourned.

Senators, we will move on to consideration of the budget of the committee. I need a motion to this effect.

**Senator Angus:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Goldstein, seconded by Senator Angus. Are there questions or comments on the budget? I will put the question. All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is unanimous. Thank you, senators. Senator Angus wondered whether the committee should consider a trip to Europe for the study on hedge funds. Certainly, we will give that idea some cogent thought.

The committee adjourned.

Je voudrais remercier les témoins de leur comparution aujourd'hui. Notre mandat est d'aider les consommateurs, et nous ne cherchons pas, ne serait-ce qu'indirectement, à critiquer votre travail. Nous nous efforçons d'améliorer les services fournis aux consommateurs canadiens.

La partie des audiences publiques de cette réunion est terminée.

Messieurs et mesdames les sénateurs, nous passerons maintenant à l'étude du budget du comité. J'aurais besoin d'une motion à cet effet.

**Le sénateur Angus :** Je propose la motion.

**Le président :** La motion est proposée par le sénateur Goldstein et appuyée par le sénateur Angus. Y a-t-il des questions ou commentaires au sujet du budget? Je mettrai la question aux voix. Tous ceux qui sont en faveur?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** C'est unanime. Merci, sénateurs. Le sénateur Angus se demandait si le comité devrait envisager un voyage en Europe pour étudier la question des fonds spéculatifs. Nous allons certainement réfléchir à cette possibilité.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

*Public Interest Advocacy Centre:*

John Lawford, Counsel;  
Jacques St-Amant, Legal Counsel.

*Canadian Community Reinvestment Coalition:*

Duff Conacher, Chairperson.

*Financial Consumer Agency of Canada:*

Jim Callon, Acting Commissioner;  
Susan Murray, Acting Deputy Commissioner.

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (OSFI):*

Julie Dickson, Acting Superintendent of Financial Institutions.

#### TÉMOINS

*Centre pour la défense de l'intérêt public :*

John Lawford, avocat;  
Jacques St-Amant, conseiller juridique.

*Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire :*

Duff Conacher, président.

*Agence de la consommation en matière financière du Canada :*

Jim Callon, commissaire intérimaire;  
Susan Murray, commissaire adjointe intérimaire.

*Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF) :*

Julie Dickson, surintendant intérimaire des institutions financières.













